

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Doktori értekezés



dr. Naszladi Georgina

Pécs 2016

Naszladi Georgina

**Alkotmányjogi panasz a magyar
alapjogvédelem rendszerében**

Doktori értekezés

Témavezető

Dr. Petrétei József
egyetemi tanár

Dr. Tilk Péter
habilitált egyetemi docens

Tartalom

I. Bevezetés	9
1. A kutatás célja	9
2. A dolgozat tárgya, kutatási módszerek.....	9
3. A tudományos eredmények hasznosíthatósága	11
II. Alkotmányjogi panasz az Alaptörvény hatályba lépése előtt	13
1. Alkotmánybíróági alapjogvédelem az Alaptörvény előtt	13
2. Az alkotmányjogi panasz jellege a régi szabályozás alapján	16
3. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése körüli viták	19
III. Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában	25
1. Alaptörvényi szabályozás.....	25
2. Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának alakulása.....	27
2.1. Az alkotmányjogi panasz fogalma és tárgya körüli viták	27
2.1.1. A normatív alkotmányjogi panasz a Javaslatban.....	27
2.1.2. Valódi alkotmányjogi panasz a Javaslatban	32
2.2. A befogadási feltételekkel összefüggő vita	35
2.2.1. A tartalmi szűrőről	35
2.2.2. A határidőkkel kapcsolatos vita	36
2.2.3. A res iudicata.....	38
2.2.4. A jogi képviselő körüli vita	40
3. A Javaslat parlamenti vitájának következtetései	41
4. Az alkotmányjogi panasz megújulásával kapcsolatos szakirodalmi álláspontok - prognózis..	42
IV. Az alkotmányjogi panasz anyagi jogi szabályozása – dogmatikai alapvetések.....	46
1. Alkotmányjogi panasz típusai	46
2. Az alkotmányjogi panasz alanya – jogosultság.....	49
2.1. Az alapvető jogok, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok meghatározása.....	49
2.1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata.....	52
2.2. Az alapjogi jogképesség.....	56
2.3. Az állam mint az alapjogok kötelezettje	56
2.4. Jogosult személyek és szervek	58
3. Az alkotmányjogi panasz tárgya	61
3.1. Jogszabályok	61

3.2. Bírói döntések	63
4. Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmezése valódi alkotmányjogi panasz esetén	73
5. A kivételes panasz értelmezési nehézségei	79
5.1. A kivételes panasz bevezetése mögötti jogalkotói megfontolás	79
5.2. A kivételesség	81
5.3. Az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása	83
5.4. Hatályosulás	87
5.5. Határidő a kivételes panaszjelzésre.....	89
5.6. Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái	90
5.6.1. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának jellegéről.....	91
5.6.2. A releváns alkotmánybírósági joggyakorlat.....	93
5.6.3. A bírósági felülvizsgálat, mint hatékony jogorvoslat (?)	97
V. Az alkotmányjogi panaszjelzés	101
1. Az eljárás szakaszai és az Alkotmánybíróság összetétele	101
2. Jogi képviselő.....	105
3. Az indítvány formai követelményei	108
4. Érdemi eljárási követelmények	109
4.1. Határidő.....	110
4.1.1. Az indítvány benyújtására vonatkozó határidő	110
4.1.2. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó határidő.....	111
4.2. Res iudicata	113
5. A Kúriával párhuzamos eljárás	115
6. Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezményei	117
VI. Az alkotmányjogi panasz joggyakorlatának aspektusai.....	124
1. Az alkotmányjogi panasz számokban	124
2. A befogadási szűrők működése	129
2.1. Érintettség	129
2.1.1. Bírói döntéssel záruló ügyek	130
2.1.2. Kivételes alkotmányjogi panasz.....	135
2.2. Abtv. 29. §-a.....	141
2.2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű, és bírói döntést érdemben befolyásoló problémák (2012-2016).....	142

2.2.2. Az Abtv. 29. §-án alapuló visszautasítások.....	152
3. Az alkalmazási tilalom problematikája	160
3.1. Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB végzéséhez	160
3.1.1. Tényállás	161
3.1.2. Előzmények.....	162
3.1.3. Az Abh 3. kritikája.....	166
3.1.4. Abv.-ben foglalt többségi döntés lényege	168
3.2. Az Abv. jelentősége	170
3.2.1. Kritikai észrevételek.....	170
3.3. Az Abv. hatása az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére	172
3.4. Lehetséges megoldások.....	174
VII. Tényleges jogvédelem az alkotmányjogi panason keresztül – alapjogvédelem a munkajogban	177
1. Releváns alapjogok köre	178
1.1. A korábbi Alkotmány rendelkezései	178
1.2. Az Alaptörvény rendelkezései.....	182
2. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata	184
2.1. Az alkotmánybírósági határozatok továbbélése	184
2.2. Alkotmányjogi panasz-indítványok	186
2.2.1. Az Alkotmánybíróság határozatai	186
2.2.2. Végzések	195
3. Következtetések a konkrét példákban.....	196
VIII. Indítványozói dilemmák az alapjogvédelmi rendszerben – alternatív megoldások	197
1. Bíróság által kezdeményezett utólagos normakontroll	197
2. Az alapvető jogok biztosának tevékenysége	198
3. Támpontok az alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmák feloldásához.....	200
IX. Kutatási eredmények.....	206
1. Következtetések és javaslatok.....	206
2. Summary	219
Irodalomjegyzék.....	222
A témakörben publikált tanulmányok	232

I. Bevezetés^{*}

1. A kutatás célja

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény jelentős változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság hatáskörében. E változások közül, alapjogvédelmi szempontból különös jelentőségű az alkotmányjogi panasz átalakítása, amellyel a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek, valamint az alkotmányvédelem hazai rendszerének eddig nem ismert dimenzióját nyitotta meg. Az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör *actio popularis* jellegének elhagyásával és a bírói döntések Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságának bevezetésével a testület működésében lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amelyben a megújult alkotmányjogi panasz kiemelkedő helyet és szerepet kapott. Az elmúlt négy évben az alkotmányjogi panaszügyek – számukat tekintve – jelentős mértékben domináltak az alkotmánybírósági joggyakorlatban, a visszautasító végzések rendkívül nagy aránya azonban megkérdőjelezi, hogy a jogintézmény alkotmányos rendeltetésének megfelelően működik-e.

Az értekezés alapvető célja, hogy a megújult alkotmányjogi panasz szabályozásából, valamint a szabályozásra épülő alkotmánybírósági joggyakorlatból eredő problémákat feltárja, és azokra olyan megoldásokat kínáljon, amelyek hasznosításával az alkotmányjogi panasz a jelenleginél hatékonyabb alapjogvédelmi eszközzé válhat. A kutatás újszerűsége az alkotmányjogi panasz funkcionálását jellemző kritikus elemek szintetizálásában, és azokat érdemben feloldani hivatott, de lege ferenda javaslatok megfogalmazásában jelölhető meg.

2. A dolgozat tárgya, kutatási módszerek

Az alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelmi rendszerben – igaz más formában –, de a rendszerváltás óta, 2012 előtt is ismert jogintézmény volt, ezért e témakör átfogó jellegű kifejtéséhez ennek az időszaknak a bemutatása nélkülözhetetlen. Mindez egyrészt a *történeti* szemléletmódot szolgálja, másrészt az alkotmányjogi panasz korábbi

^{*} A disszertációt megalapozó kutatásom 2013 márciusától 2014 márciusáig az Európai Unió és Magyarország támogatásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt, majd 2013. szeptember 1-jétől az OTKA K 109319. sz. „Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra” című projekt keretei között valósult meg.

funkcionálásában rejlő hiányosságok feltárása elvezethet a továbbfejlesztésével összefüggő – elsősorban a szakirodalomban megjelenő – dilemmákhoz.

A *genetikus* elemzés részeként az új alkotmánybírósági törvény parlamenti vitájában – az első tervezet benyújtásától a végleges törvénytöveg elfogadásáig – felmerülő, az új alkotmányjogi panasz szabályozására irányuló különböző javaslatokat, valamint a kialakult szabályozás szakirodalmi fogadtatását értékelem.

Az alkotmányjogi panasz funkcionálásának megértéséhez *dogmatikai* előkérdések feltárása szükséges, amelyeket azonban nem lehet a kialakuló alkotmánybírósági gyakorlattól teljesen függetlenül kezelni. A főleg elméleti részben, az alkotmányjogi panasz tipizálása után, az alanyához kapcsolódóan az Alaptörvényben biztosított jog fogalmi tisztázását, a jogosultság problematikáját, a tárgyával összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság előtt megtámadható jogszabályok, valamint bírói döntések körét határolom be. A valódi alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó hatáskör-értelmezés, valamint a kivételes alkotmányjogi panasz értelmezési nehézségeinek feloldása, alapjaiban befolyásolják az alkotmányjogi panasz érvényesülését. A disszertációnak ugyan nem célja az összehasonlító elemzés, a dogmatikai kérdések tisztázásakor azonban – ahol lehetséges – az *összehasonlító* módszert is segítségül hívom, amennyiben ez a magyar modell megértéséhez és értékeléséhez hozzájárulhat. Elsősorban az alkotmányjog-elmélet, valamint a szakirodalmi álláspontok összevetésén keresztül igyekszem megragadni az alkotmányjogi panasz lényegét, valamint feloldani a szabályozásban rejlő különböző dilemmákat.

Az *eljárásjogi* fejezetben arra törekszem, hogy – a legfontosabb eljárási kérdések körülhatárolása mellett, – értékeljem az alkotmányjogi panasz formai és tartalmi szűrőit érintő törvényi feltételeket, valamint az ahhoz kapcsolódó, az Alkotmánybíróság tevékenységében megfigyelhető tendenciákat. Ennek keretében részletesen elemzem az alkotmányjogi panasz eljárás szakaszait, a jogi képviselőt, a határidőt, a res iudicata szabályt, a Kúriával párhuzamos eljárást, valamint az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeit.

Az alkotmányjogi panasz *joggyakorlatának* aspektusait feltáró fejezetben arra vállalkozom, hogy az Alaptörvény hatálybalépésétől a 2016 januárjáig eltelt, négyéves időszak alkotmányjogi panasz-gyakorlatát átfogóan értékeljem. Az erre az időszakra vonatkozó alkotmánybírósági tevékenység mennyiségi mutatói az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról adnak igazolást. A tartalmi szűrők – különösen az érintettség, továbbá az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, valamint a bírói döntést érdemben befolyásoló

alaptörvény-ellenesség – vizsgálata jól szemléltetik, hogy az alkotmányjogi panasz befogadási kritériumait a testület miként kezeli. Az önálló alkalmazási tilalom megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokkal összefüggő problémakör a panasz jogorvoslati funkciójának érvényesülésére van hatással, így a kérdés részletes kifejtése, valamint érdemi ajánlások megfogalmazása nélkülözhetetlennek tűnik.

Ezt követően azt elemzem, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül milyen valós jogvédelmet biztosít. A jogvédelmi szint vizsgálatát *alapjog-specifikusan*, konkrét jogeseteken keresztül végzem el, és annak bemutatására törekszem, hogy az alkotmányjogi panasz milyen funkciót tölt be adott jogterületen, amelyhez *példaként* a munkajogi viszonyokban felmerülő alapjogsérelemeket választottam.

Az alkotmányjogi panasz mennyiségi és minőségi mutatóinak figyelembevételével felmerül a kérdés, hogy a jogalanyok alapjogséreleik feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe, így a disszertáció utolsó fejezete e kérdés tisztázására irányul. A bírói utólagos normakontroll, valamint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységének jellemzése, továbbá az egyes alapjog-érvényesítő lehetőségek – ideértve az alkotmányjogi panaszt is – előnyeinek és hátrányainak bemutatása és azok egymáshoz való viszonyítása elsősorban az alapjogsérelmet szenvedett, alkotmányos jogorvoslatot kereső indítványozóknak ad eligazítást, de a hatályos alapjogvédelmi rendszerről is átfogó képet mutat.

Az egyes fejezetekhez köthető, említett kutatási módszereken kívül a disszertáció teljes egészét áthatja az *ok-kutató*, valamint a *teleologikus* szemlélet, amelyek alkalmazásával az alkotmányjogi panasz funkcionális hiányosságait, valamint a jogintézmény alkotmányos rendeltetéséből következő célok elérésének lehetséges módjait keresem.

3. A tudományos eredmények hasznosíthatósága

A disszertáció tudományos eredményeinek hasznosíthatósága háromirányú. A jogi szabályozásból és az alkotmánybírósági gyakorlatból eredő problémák feloldására egyrészt a *jogalkotó*, másrészt az *Alkotmánybíróság* irányába fogalmazok meg javaslatokat annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz hatékonyabb alapjogvédelmi eszközként funkcionálhasson. Az alkotmányjogi panasz elméleti és gyakorlati vizsgálata, különösen a befogadási szűrők értelmezése iránymutatásként szolgálhat a jövőbeni *indítványozók* és

jogi képviselőik számára is, annak érdekében, hogy e jogvédelmi eszközt sikerrel alkalmazzák.

Az alkotmányjogi panasz működéséből kirajzolódó neuralgikus elemek egy része a jogi szabályozásra, míg más részük a megszorító alkotmánybírói jogértelmezésre vezethető vissza, ugyanakkor a minőségi mutatókból az indítványozói oldalon megjelenő hiányosságok is kitűnnek. Az értekezés a problémák átfogó, minden lényeges kérdésre kiterjedő vizsgálatával arra keresi a választ, hogy a hatékonyság hiánya mely alanyi körre, milyen okból vezethető vissza, és eszerint próbál megoldásokat kínálni. A kutatási célnak megfelelően a tudományos eredmények tehát az e vizsgálatban feltárt diszfunkciók feloldására hivatottak.

II. Alkotmányjogi panasz az Alaptörvény hatályba lépése előtt

A hatályos, megújult alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozás kialakulásának, az alkotmányjogi panasz eredetének vizsgálatához elengedhetetlen az 1949. évi XX. törvényen (a korábbi Alkotmányon) alapuló, rendszerváltást követő alapjogvédelmi rendszer áttekintése, az alkotmányjogi panasz régebbi szerepének és funkciójának vizsgálata, valamint a továbbfejlesztésével kapcsolatos dilemmák felvázolása.

Az alkotmányjogi panasz 2012. január 1-jét megelőzően a magyar jogrendben már ismert jogintézmény volt, amely azonban a hatályos jog szerinti panasztól lényegesen eltért. Az eltérések egyrészt az alkotmányjogi panasz alapjogi rendszerben betöltött funkciójában, másrészt a szabályozási szintben, harmadrészt pedig jellegében is nyomon követhetők.

1. Alkotmánybíróági alapjogvédelem az Alaptörvény előtt

Adott alapjogvédelmi rendszer intézményi oldala egyrészt az alapjogvédelmet (is) ellátó állami intézményekkel, másrészt a magánszférában tevékenykedő, olyan civil-, és érdekvédelmi szervezetek összességével jellemezhető, amelyek döntően az alapjogi konfliktusoknak az állami szervek felé irányuló közvetítését tűzték ki célul. Utóbbiak az alapjogvédelmi rendszerben elsősorban közvetítő szerepet töltenek be, és gyakran a személyek alapjog-érvényesítési képességét és hajlandóságát is kompenzálva,¹ a társadalom szélesebb rétegét érintő alapjogsérelmek orvoslására tesznek kísérletet, elsősorban a figyelemfelhívás, érdekérvényesítés eszközével. Alkotmányjogi szempontból azonban, az alapjogvédelmi rendszer körülhatárolásakor, elsősorban azokat az állami szerveket szükséges meghatározni, amelyek a közhatalom birtokosaként, közhatalmi eszközrendszerrel, különböző hatáskörök mentén végeznek alapjogvédő tevékenységet, és az alapjogi konfliktus végleges feloldásának képességével rendelkeznek.²

E szervek sorában – a 2012 előtti alkotmányos berendezkedésben (is) – mindenekelőtt az Alkotmánybíróóság említendő.³ A korábbi Alkotmány 32/A. §-a szerint az

¹ Amennyiben az adott jogrend az absztrakt kezdeményezést lehetővé teszi.

² Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix: Az alapjogi bíráskodás kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest 2013. 204 o.

³ Az állami alapjogvédelmi intézmények között azonban fontos említést tenni az ombudsmanról, aki ugyan az Alkotmánybíróáságnál lényegesebben gyengébb jogosítványokkal rendelkezik, ugyanakkor az alapjogvédelmi háló rendkívül fontos része. Az 1993. évi ombudsman törvény alapján ha az országgyűlési biztos szerint az alapjogi visszásságot az idézte elő, hogy a hatóság döntése vagy mulasztása alkotmányellenes jogszabályon, vagy ennek hiányán alapul, akkor az Alkotmánybíróáságnál kérhette többek

Alkotmánybíróság fő feladata a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, amelyeket alkotmányellenesség esetén megsemmisíthet.⁴

E normakontroll hatáskör, ha annak gyakorlása absztrakt szinten történik, jellegéből adódóan elsősorban nem az egyéni alapjogsérelem feloldására hivatott, noha közvetve, az alkotmányellenes norma megsemmisítése adott esetben alapjogsérelem-feloldó vagy megelőző hatású is lehet, amennyiben a felülvizsgált jogszabály az alapjog(ok) érvényesülésével közvetlenül kapcsolatba hozható. E hatáskör elsősorban az objektív alkotmányvédelem eszköze, amely egyedi ügy hiányában arra hivatott, hogy az alkotmányos rendet általánosságban védje az annak ellentmondó jogszabályokkal szemben.⁵ Absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére az 1989. évi XXXII. törvény (régii Abtv.) szerint – *actio popularis* indítványként – bárki jogosult volt, mert nem követelték meg sem a jogszabályhoz kapcsolódó érintettséget, sem pedig a jogszabály által okozott egyéni alapjogsérelemet.

A korábbi Alkotmány 32/A. §-a arról is rendelkezett, hogy „*Az Alkotmánybíróság [...] ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat*”. Ezzel az alkotmányi felhatalmazással élve a jogalkotó a régi Abtv.-ben a jogszabályok utólagos vizsgálatát olyan további esetekben is lehetővé tette, amelyeknek az volt sajátossága, hogy nem absztrakt szinten merült fel az alkotmányellenesség, hanem konkrét üggyhöz kapcsolódott.⁶

Az egyik eset a bíró kezdeményezési kötelezettségét írta elő akkor, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kellett alkalmaznia, amelynek alkotmányellenességét észlelte. Mivel fennállt annak a veszélye is, hogy a bíró nem észleli az alkotmányellenességet, a törvény azt is lehetővé tette, hogy a bíró alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését az is kérelmezze,⁷ aki szerint a folyamatban lévő ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Ez a kérelem azonban a bírót nem köthette, ha viszont egyetértett a kérelemben foglaltakkal,

között a) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát; b) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását.

⁴ Megjegyzendő, hogy 1989 októberétől 2010 novemberéig az Alkotmánybíróság kivétel nélkül minden törvényt felülvizsgálhatott. Lásd az Alkotmány 2010. évi CXIX. törvény előtti állapotát. A magyar Alkotmánybíróságot a szakirodalomban Európa egyik legerősebb alkotmánybíróságaként tartották számon. Lásd pl. Wojciech *Sadurski*: Twenty Years After the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe. Sydney Law School Research Paper No. 09/69 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1437843 (2015. 02. 02.)

⁵ *Holló* András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. 1. sz. 112-119. o.

⁶ *Uitz* Renáta: Egyéni jogsérelem és az Alkotmánybíróság. *Fundamentum* 1999. 2. sz. 39. o.

⁷ Ilyen személyeknek a folyamatban lévő bírósági eljárásban érintett felek tekinthetők, mert a perben ők élhetnek indítvánnyal, kérelemmel.

akkor köteles volt eljárni.⁸ Megvolt tehát annak a lehetősége, hogy ugyan közvetett aktor, a bíró mérlegelésétől függően, de az egyedi ügyben alkalmazandó, alkotmányellenesnek vélt jogszabály a testület elé kerüljön, és adott esetben, bár nem feltétlenül, alapjogsérelem feloldását is szolgálja.

A konkrét utólagos normakontroll hatáskör másik, a régi Abtv. által nevesített esete az alkotmányjogi panasz. Az alkotmányjogi panasszal az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva.⁹ Az alkotmányjogi panasz tehát az egyetlen olyan utólagos normakontrollt szolgáló hatáskör típus volt az alapjogvédelmi rendszerben, ahol a jogalkotó konkrétan megkövetelte valamely alkotmányos jog sérelmének létét.¹⁰ Mindez persze nem jelentette azt, hogy az absztrakt utólagos normakontroll,¹¹ vagy bírói konkrét utólagos normakontroll keretében nem volt lehetőség alkotmányos jogsérelem orvoslására, azonban az alkotmányjogi panasz volt az egyetlen olyan jogintézmény, ahol a panaszos saját kezdeményezésére, saját ügyében, saját alkotmányos jogséremlme esetén kezdeményezhette az alkotmánybírósági eljárást. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában számos absztrakt indítvány kapcsolódott egyedi üggyhöz, csak épp nem alkotmányjogi panaszként terjesztették elő, illetve az indítvány csak formailag irányult normakontrollra. Előfordultak olyan esetek is, amikor az alkotmánybírák az absztrakt normakontroll keretében egyedi ügyekből eredő problémákat érdemben befolyásoló –, vagy azokat közvetlenül meghatározó – döntéseket hoztak.¹² Másik oldalról közelítve, az alkotmányjogi panasztól az is elvitathatatlan azonban, hogy mögöttesen objektív jogvédelmi célt is szolgál, mivel a jogrendszeren belüli funkciója úgy is értelmezhető, hogy jogokat ad a személyeknek az állam alkotmányos működése feletti kontrollra.¹³ Az alkotmányjogi panasz szabályozása tehát nem jelent meg alkotmányi szinten, hanem arról csupán a régi Abtv. rendelkezett. Az alkotmányjogi panasz

⁸ *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 161-162. o.

⁹ Régi Abtv. 48. §

¹⁰ *Köblös Adél*: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. 1. sz. 130-134. o.

¹¹ Meg kell jegyezni azonban, hogy az absztrakt utólagos normakontroll csupán közvetve, az objektív alkotmányvédelmi funkcióján keresztül, a jövőre nézve volt képes az alapjogsérelem orvoslására, pontosabban további alapjogséremlmek megelőzésére.

¹² *Uitz*: i. m. 39. o.

¹³ *Halmi Gábor*: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja* 1994. 3-4. sz. 45. o., *Wolf-Rüdiger Zuck*: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. C. H. Beck, München 2006. 33-35. o., *Christian Pestalozza*: Die echte Verfassungsbeschwerde. De Gruyter Recht, Berlin 2006. 22. o.

alkotmányvédelmi funkcióját nagymértékben befolyásolta az alkotmánybíróvági hatáskörök által alkotott rendszer, amelyben kiemelkedő szerepet az *actio popularis*, utólagos absztrakt normakontroll kapott.¹⁴ A két hatáskör közti leglényegesebb különbséget a jogalanyok szempontjából elsősorban az jelentette, hogy az alkotmányjogi panasz hatással lehetett az egyedi ügy kimenetelére.¹⁵ Ennek ellenére, mivel az *actio popularis* alapú indítvány mentes volt minden különösebb formai és tartalmi kötöttségtől, az alkotmányellenesség valószínűsítésén kívül, ezért az indítványozói hajlandóság sokkal magasabb volt e hatáskör esetében, ami az alkotmányjogi panasz jellegére és az indítványozás kötöttségére egyaránt visszavezethető.

2. Az alkotmányjogi panasz jellege a régi szabályozás alapján

Az alkotmányjogi panasz *alanya* a korábbi törvényi szabályozás szerint bárki lehetett, így ez nem korlátozódott sem a természetes személyekre, sem pedig a magyar állampolgárokra.¹⁶ *Ex lege* azonban megállapítható, hogy az indítványozói oldalon alanyként csak olyan személy jelenhetett meg, akinek valamely Alkotmányban biztosított jogát a saját, konkrét ügyének elbírálása során, az alkotmányellenesnek vélt jogszabály alkalmazásával sértették meg. Az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezése tehát mindig személyes ügy volt, és ez elsősorban nem az alkotmányosságához fűződő közérdeket kívánta szolgálni, hanem az egyén szubjektív helyzetének javítását.¹⁷

Alkotmányjogi panasz *tárgya* kizárólag az az alkotmányellenes jogszabály lehetett, amelynek alkalmazása következtében a panaszosnak valamely Alkotmányban biztosított joga sérült. Mindez azt is jelentette, hogy az ekkor hatályos szabályozás nem tette lehetővé valamely bírósági aktus alkotmányosságának Alkotmánybíróvági általi felülvizsgálatát, vagyis az ún. valódi alkotmányjogi panasz nem állt az indítványozók rendelkezésére.¹⁸ Így

¹⁴ Ehhez kapcsolódóan lásd különösen *Sólyom* László: Az Alkotmánybíróvági hatáskörének sajátosságai. In: Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére. Pécs 1996. 13. o., *Kilényi* Géza: Az alkotmánybíróvági helye az állami szervek rendszerében. In: Alkotmánybíráskodás (szerk. Kilényi Géza). Unió, Budapest 1993. 19-30. o., *Spuller* Gábor: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Peter Lang, Frankfurt 1998. 82-97. o.

¹⁵ *Vincze* Attila – *Csuhány* Péter – *Sonnevend* Pál – *Jakab* András: Az Alkotmánybíróvági. In: Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1142. o.

¹⁶ *Vincze* – *Csuhány* – *Sonnevend* – *Jakab*: i. m. 1144. o.

¹⁷ *Vissy* Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? *Magyar Közigazgatás* 2012. 2. sz. 28. o.

¹⁸ Ilyen módon került bevezetésre az alkotmányjogi panasz Lengyelországban is. *Lech Garlicki*: The experience of the Polish Constitutional Court in Constitutional Justice, East and West (szerk. Wojciech Sadurski). Kluwer Law International, The Hague 2002. 265-282. o. *Boguslaw Banaszak* – *Sylvia Jarosz-Zukowska*: Die Verfassungsbeschwerde in Polen. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz. 288-300. o., *Georg Brunner*: Konstruktion des polnischen Grundrechtsschutzes. In: Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-beitritts (hg. Claus-Dieter Classen – Helmut Heiss – Anna Supron-Heidel). Tübingen 2004. 21-34. o.

tehát még ha egy bírósági vagy egyéb hatósági döntés alkotmányellenessége merült is fel, a jogalanyok nem fordulhattak a testülethez anélkül, hogy a konkrét aktus alapjául szolgáló norma alkotmányosságát ne vitatták volna.¹⁹ Valódi (vagy más néven individuális)²⁰ alkotmányjogi panasz nélkül – amellyel a bírói döntést azon az alapon is meg lehet támadni, hogy a bíró alkotmány sértő módon értelmezte vagy alkalmazta az egyébként alkotmányos jogszabályt – az alapjogi bíraskodás lényegében a rendes bíróságok kezében volt.²¹

A régi Abtv. az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló *határidőt* a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napban határozta meg.²² A panaszkezdemenyezés konkrét, eltérést nem engedő határidejének jogalkotó általi meghatározása a jogintézmény megbízható, kiszámítható működéséhez járult hozzá. E határidő rögzítése azért is volt különösen fontos, mert az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott döntés jogerős határozatot érintett, amelyek megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződött.²³ Mindebből következően a korlátlan panaszkezdemenyezés nagyfokú kiszámíthatatlanságot eredményezett volna, mert határidő tűzése nélkül elvben bármikor lehetőség adódhatna adott jogviszony felnyitására, és ezzel együtt a jogok és kötelezettségek megváltoztatására.²⁴ A testület következetes gyakorlata a határidő számításakor a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül hagyta, azaz a korábbi Abtv. 48. § (1) bekezdésében előírt jogorvoslatokon csak azokat a jogorvoslatokat kellett érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Így sem a perújításnak, sem pedig a felülvizsgálati kérelemnek nem volt az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt meghosszabbító hatálya.²⁵ E szabály alól csupán az az eset jelenthetett kivételt, amikor az alkotmányos jog sérelme a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be. A

¹⁹ *Halmi*: i. m. 45. o.

²⁰ A bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszt a szakirodalom valódi vagy individuális alkotmányjogi panasznak hívja. Ennek oka, hogy e panasztípus alapvetően szubjektív jogvédelmi célt szolgál, az *individuális*, egyéni sérelem feloldására hivatott, és a bírói döntések megsemmisítésével *valódi* jogorvoslatként funkcionál. Az elnevezés a német jogirodalomból származik: „echte Verfassungsbeschwerde”, de e panasztípusra használják az „Urteilsverfassungsbeschwerde” kifejezést is. Herbert *Küpper*: *Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft. Jahrbuch für Ostrecht.* Verlag C. H. Beck, München 2015. 113. o., Herbert *Küpper*: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien.* Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2012. 167. o.

²¹ *Halmi* Gábor – *Tóth* Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest 2003. 224. o., *Somody* Bernadette: *Alapjogi bíraskodás – Alapjogok az ítékezésben.* L’ Harmattan, Budapest 2013. 198. o.

²² Korábbi Abtv. 48. § (2) bek.

²³ 993/E/2000. AB határozat. ABH 2003, 1292,1294.

²⁴ *Tilk* Péter: *Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások.* *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. 2. sz. 85-86. o.

²⁵ *Vincze* – *Csuhány* – *Sonnevend* – *Jakab*: i. m. 1145. o.

testület szerint ilyenkor alkotmányos követelmény, hogy a panasz kezdeményezésének határidejét a rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott, vagy – ha új eljárásra és új határozat meghozatalára kerül sor – az elrendelt új eljárás során született jogerős határozat kézbesítésétől szükséges számítani.²⁶ Előfordult azonban olyan is, hogy a testület a 60 napos határidőn túl érkezett alkotmányjogi panasz-índítványt absztrakt utólagos normakontrollként fogadta be,²⁷ és idő előtt érkezett alkotmányjogi panaszt is kezelt ily módon.²⁸

Az alkotmányjogi panaszt tehát a jogerő beállta után lehetett igénybe venni. A jogorvoslati jelleg az alkotmányjogi panasz differencia specifikája az utólagos absztrakt normakontrollhoz képest, mivel egyedi alapjogsérelem feloldását tette lehetővé. A testület az alkotmányellenes norma hatályon kívül helyezését vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát főszabály szerint ex nunc hatállyal rendelhette el, ha azonban az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolta, akkor ettől eltérő időpontot is meghatározhatott.²⁹ Az Alkotmánybíróság ex tunc hatályú megsemmisítés esetén volt képes az alkotmányellenes jogszabályon alapuló döntés ellen is tényleges jogorvoslatot nyújtani, mivel ebben az esetben az illetékes szervnek újra kellett tárgyalnia az ügyet.³⁰ Mindez az alkotmányjogi panasz alapvető funkcióját szolgálta, jelesül, hogy az egyéni ügyben keletkezett alkotmányos sérelem tényleges jogorvoslatot nyerjen.³¹

A „régí” alkotmányjogi panasz legfontosabb ismérveinek bemutatása után érdemes röviden szólni arról is, hogy a panasz e formája milyen hatékonysággal volt képes ellátni az alkotmányvédelmi hálóban betöltött feladatát. A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat áttekintésével megállapítható, hogy a jogintézmény kizárólag ebben a

²⁶ 41/1998. (X. 2.) AB határozat. ABH 1998, 306., *Tilk*: i. m. 86. o.

²⁷ 7/1998. (III. 18.) AB határozat

²⁸ 912/B/1994. AB végzés

²⁹ A jogszabály alkotmányellenességének megállapítása nem járt feltétlenül együtt az alkalmazási tilalom kimondásával, lásd példaként az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatot. Az Alkotmánybíróság az ügy összes körülményeire tekintettel mérlegelhetette, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” fűződött-e ahhoz, hogy ügyében az adott normát ne alkalmazzák.

³⁰ Ex nunc hatályú megsemmisítéskor az indítványozó adott esetben hiába hivatkozott perújítási kérelmében a rendes bíróság előtt az Alkotmánybíróság döntésére, mivel a bírónak megvolt a lehetősége, hogy azzal érveljen: az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban (akkor még) alkotmányos jogszabály alapján járt el. Ezzel szemben ex tunc hatályú megsemmisítés vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóság tilalmának Alkotmánybíróság általi kimondásával a panaszos sikeres perújítási kérelemmel élhetett. Megjegyzem –, ahogy erre a következő pontban részletesen kitérek – 1999-ig az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeit az eljárási törvények egyáltalán nem szabályozták, így az alkotmányjogi panasz a jogorvoslati funkciójának eddig az időpontig nem tudott eleget tenni.

³¹ *Petrétei*: i. m. 164. o.

formájában nem működött kellő hatékonysággal,³² s a magyar alkotmányörök tevékenységének súlyponti elemét, ahogy az már fentebb is említésre került, sokkal inkább a bárki által, mindenféle érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jelentette,³³ amellyel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz nem tudott élő jogintézménnyé válni, ezért annak újragondolása ebből a szempontból sem volt megalapozatlan.³⁴

3. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése körüli viták

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az alkotmányjogi szakirodalom tulajdonképpen az Alkotmánybíróság működésének kezdeti időszakától folyamatosan foglalkozott, és e lehetőség olykor éles vitát váltott ki az alkotmányjogászok körében.

A vitába, indirekt módon, az Alkotmánybíróság is bekapcsolódott. A 22/1991. (IV. 26.) AB határozatban a testület egy belügyminisztériumi utasítás megsemmisítésén kívül felhívta a minisztert, hogy tegye az arra illetékes szerv kötelességévé az alkotmánybírósági határozatában felsorolt államigazgatási határozatok megsemmisítését, és utasítsák az első fokon eljáró szerveket új eljárás lefolytatására, továbbá jogszerű határozat hozatalára. Az Alkotmánybíróság, ugyan közvetett módon, de valójában új eljárás lefolytatására kötelezte az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben eljáró szerveket.

Ennél azonban sokkal messzebbre ment a testület az 57/1991. (XI. 8) AB határozatban, ugyanis megsemmisített egy konkrét bírói ítéletet, valamint egy részítéletet. A testület érvelésében úgy fogalmazott, hogy az indítványozó szerint csak akkor van értelme az alkotmányjogi panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán a jogsérelme ténylegesen orvosolhatóvá válik. Ebben az ügyben a testület szerint az alkotmányos jogsérelme alkotmányellenes jogszabálynak jogerőre emelkedett bírói ítéletekben történt alkalmazásával következett be, és mivel ezeknek az ítéleteknek a felülvizsgálatára – megfelelő törvényi szabályozás hiányában – a bírói eljárás keretében sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslati eljárással nem volt lehetőség, az egyetlen megoldásnak az ítélet

³² D. Tóth Balázs – Enyedi Krisztián – Halmai Gábor – Németh Attila – Polgári Eszter – Sólyom Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In: Fleck Zoltán (szerk.): *Bíróságok a mérlegen*. Pallas, Budapest 2008. 143. o., Halmai: i. m. 46. o.

³³ Halmai: i. m. 45. o., Wojciech Sadurski: *Rights before courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Springer, New York-London 2014. 15. o., Fruzsina Gárdos-Orosz: *The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint*. *Acta Juridica Hungarica* No. 4. 2012. 303-307. o.

³⁴ Európában ritkaságnak számított a magyar megoldás, csupán néhány olyan ország említhető, ahol a két jogintézmény egymás mellett működött. Ilyen volt Horvátország, Csehország, Macedónia, Montenegro, Lichtenstein, Málta és Szlovénia. Arne Mavčič: *The Constitutional Review*. Vandepul Publishing, USA 2013. 70., 230 o.

megsemmisítését látta.³⁵ Könnyen belátható azonban, hogy a valódi panasz nem vezethető be az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatával, így a testület 1991-től a törvény megváltoztatását követelte,³⁶ amely, mint tudjuk, 2012-ig nem következett be. Megjegyzendő, hogy a határozatot komoly kritika érte egyrészt a jogirodalom, másrészt a Legfelsőbb Bíróság elnökének részéről, arra hivatkozással, hogy a testület contra legem terjesztette ki hatáskörét és csúszott át a jogalkalmazás területére, megsértve ezzel a bíróság ítélkezési, jogorvoslati gyakorlatát.³⁷

Ugyanennek a határozatnak azonban volt egy másik, szintén jelentős vetülete, amely a dolgozat témájának szempontjából sem hagyható figyelmen kívül. A testület ugyanis ebben a döntésében vezette be az úgynevezett „élő jog” teóriáját. „Valamely jogszabály alkotmányossága nyilvánvalóan csak szövegértelme és normatartalma alapján bírálható el. Az Alkotmánybíróság tehát [...] nem pusztán a jogszabály »betűjét«, hanem annak megállapított értelmét és szövegtartalmát veti össze az általa ugyancsak értelmezett és megállapított alkotmánytartalommal. Ha a két- vagy többértelmű jogszabály a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyik értelme szerint él és kizárólag e tartalmával realizálódik, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály másik (többi) szövegértelmét és normatartalmát nem kell vizsgálódási körébe vonnia, mert ebben az összefüggésben alkotmányossági kérdés nem merül fel. Az »élettelen« normatartalom alkotmányosságának a megítélése erre irányuló indítvány [...] hiánya miatt sem lehet az alkotmánybírósági eljárás tárgya. Mindebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „élő jog” alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.³⁸ A döntés tehát az adott ügyben azért állapította meg a jogszabály alkotmány-ellenességét, mert azt a bírói gyakorlat alkotmányellenes értelmének megfelelően alkalmazta.³⁹ Az élő jog doktrínája azt is jelenti tehát, hogy az Alkotmánybíróság a normakontroll során a rendes bíróság által értelmezett jogszabályt veszi eljárása alapjául, tehát nem pusztán a normaszöveget, hanem annak a bíróság általi értelmezett tartalmát vizsgálja felül.

³⁵ Vö. *Szigeti Péter*: Hatalommegosztás - Alkotmánybíróság. *Világosság* 1993. 1. sz. 54. o., *Lábady Tamás*: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság* 1993. 1. sz. 39. o.

³⁶ *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 176. o.

³⁷ *Halmi – Tóth*: i. m. 217-218. o.

³⁸ 57/1991. (XI. 8) AB, ABH 276.

³⁹ *Halmi – Tóth*: i. m. 219. o.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban felhívta a jogalkotó figyelmét a bírói döntések megsemmisítésének lehetőségére. Alapvető problémát jelentett ugyanis, hogy az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeire, a büntetőügyeket kivéve, a régi Abtv. nem tartalmazott szabályt. Az Alkotmánybíróság a konkrét esetben ugyan elrendelhetette, hogy a jogszabály a konkrét ügyben nem alkalmazható, azt azonban az adott jogi rendelkezések alapján nem lehetett tudni, hogy a rendes bíróság – perjogi szabályozás hiányában – ad-e lehetőséget arra, hogy az ügy ismét a bíróság elé kerüljön. Ezért a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmány-ellenességet állapított meg, s arra az esetre, ha a jogalkotó a mulasztást a megadott határidőig nem pótolja, kilátásba helyezte a döntés megsemmisítését. E nélkül ugyanis a panaszos valódi alapjogi feloldozást nem remélhetett az alkotmányjogi panasztól. Megjegyzem, tényleges jogorvoslati jelleg nélkül az alkotmányjogi panasz rendeltetésének 1999-ig, az eljárási törvények vonatkozó rendelkezéseinek megalkotásáig nem is tudott eleget tenni, az nem volt más, mint az utólagos normakontroll feltételekhez kötött változata.

Az 1999. évi XLV. törvény szabályozta az alkotmányjogi panasz alapján alkotmány-ellenessé nyilvánított jogszabályok egyedi ügyekben való alkalmazhatatlanságának jogkövetkezményeit. A jogalkotó anyagi jogszabály megsemmisítésekor új eljárást tett lehetővé, és előírta, hogy a perújítás lehetőségéről a bíróság köteles értesíteni a panaszost. Eljárásjogi szabály esetén pedig a korábban hiányzó eljárásjog gyakorolhatóságát állapítja meg, és amennyiben szükséges, annak az eljárási szakasznak a megismétlését rendeli el, amelynek az eredményére a megsemmisített jogszabály alkalmazása hatással lehetett, az eljárást lezáró határozat egyidejű hatályon kívül helyezésével. Ha az alkotmánysértés a bírói út elzárásában nyilvánult meg, a jogszabály megsemmisítésével az igényérvényesítés lehetősége megnyílik. A bírói felülvizsgálatra nem tartozó közigazgatási ügyekben az alkotmányjogi panasz orvoslásának eszköze a felettes szerv felügyeleti intézkedése.⁴⁰ A törvény az alkotmányjogi panasszal érintett büntetőügyekről nem rendelkezett, arra továbbra is a régi Abtv. 43. § (3) bekezdése volt irányadó.

Kezdetben az alkotmányjogi panasz megreformálása, különösen a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének lehetőségére vonatkozó szakirodalmi viták meglehetősen távolról indultak. Az egyik metszéspontjuk az ún. „alapjogi aktivizmus” volt, amely mentén leginkább arról folyt a vita, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége az „elvon” alapjogi rendelkezéseken, úgy mint emberi méltóság, vagy jogegyenlőség,

⁴⁰ Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények (szerk. Kukorelli István). Osiris Kiadó, Budapest 2003. 398. o.

mennyiben és milyen mértékben alapulhat, vagyis meddig terjedhet a testület alapjog-értelmezése.⁴¹ Ebben a vitában Halmai Gábor Dworkin⁴² érvrendszerén alapuló állásfoglalása fogadható el számomra,⁴³ amely szerint a bírának a konkrét eseteket nem az alkotmány betűi, hanem az absztrakt klauzulái alapján megállapított elvek szerint kell eldöntenie, amely elvek alkalmasak arra, hogy az elvont alapjogi értékeket a konkrét esetekben alkalmazni lehessen. Az alapjogok konkrét esetben történő alkalmazásakor tehát, meglátásom szerint, az alkotmány elvont értékeinek, és az alanyi jogot immanensen nem tartalmazó rendelkezéseinek át kell hatniuk az alkotmánybírói megfontolást, a konkrét alapjogi ítélezést, ugyanakkor elismerem, hogy önmagában erre hivatkozással alkotmánybírói eljárás nem kezdeményezhető. E viták tehát ugyan nem közvetlenül kapcsolódtak a valódi alkotmányjogi panaszhoz, ugyanakkor a későbbi gyakorlati érvényesülésére fontos következtetéseket hordoztak magukban.

A másik metszéspontban, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének lehetőségét már ténylegesen mérlegelő szakirodalmi álláspontok, az alapjogi bíraskodás kérdéséből kiindulva fogalmazódtak meg,⁴⁴ vagyis először annak igazolását keresték, hogy valódi alkotmányjogi panasz nélkül az alapjogi bíraskodás mennyiben hárul(hat) a rendes bíróságokra, és megfordítva, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, mennyire kényszeríti a bíróságokat komolyabb alapjogi bíraskodásra.⁴⁵ Ebből a vitából, ahol tehát a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének lehetősége már komolyabb megfontolásként felmerült, következett aztán az Alkotmánybíróság hatáskörei, elsősorban az absztrakt utólagos normakontroll fenntarthatóságának újragondolása.⁴⁶

⁴¹ Ehhez lásd pl. Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi Kiadó, Budapest 1994. V. fejezet, Rutí *Teitel*: Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation. *Yale Law Journal* 1997. Vol. 106. No. 7. 2009-2080. o., Sajó András: Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary. *Oxford Journal of Legal Studies* 1995. 15. sz. 253-267. o., Bojan *Bugaric*: Courts as Policy-makers: Lessons from Transition. *Harvard International Law Journal* 2001. 42. sz. 247-288. o., Spuller Gábor: Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects. *German Law Journal* 2014. Vol. 15. No. 4. 116. o.

⁴² Ronald *Dworkin*: The Center Holds! New York Review of Books, 1992.

⁴³ *Halmai*: i. m. 47. o.

⁴⁴ *Ádám* Antal: A közbírói bíraskodás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle* 1995. 12. sz. 52. o.

⁴⁵ A német jogirodalomban egyes nézetek a magánjogban történő alapjogi gondolkodás teljes elutasítása mellett szóltak. Pl. Fitz *Rittner*: Die gestörte Vertragsparität und das Bundesverfassungsgericht. *NJW* 1994. 3300-3333. o., Klaus *Adomeit*: Die gestörte Vertragsparität – ein Trugbild. *NJW* 1994. 2467-2468. o. Mások az alapjogon alapuló magánjogi felfogás mellett érveltek. Vö. Kreuzer: IPR und Bundesverfassungsgericht. *FS Benda* 1995. 163. o. Idézi: *Csehi* Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírói Szemle*. 2011. 1. sz. 100. o.

⁴⁶ Elsők között *Lábady* Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírói eljárásban. *Magyar Jog* 1991. 7. sz. 385-390. o., Bernadette *Somody* – Beatrix *Vissy*: Citizen's role in constitutional adjudication in Hungary: from the actio popularis to the constitutional complaint. http://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_05_SomodyVissy.pdf 96-108. o.

A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálhatóságával szemben azonban komoly ellenérvek fogalmazódtak meg. Sólyom László szerint a valódi panasz bevezetése akkor lenne elviselhető, ha a jelentéktelen ügyekkel nem kellene foglalkoznia a testületnek, azaz a törvény megadná a válogatás jogát,⁴⁷ de a bevezetését igazából nem is tartotta szükségesnek.⁴⁸ Ádám Antal először az ügyteher oldaláról közelítette meg a kérdést, és az alkotmányjogi panasz igénybevételét eleve csak bizonyos alapjogok tekintetében tette volna lehetővé.⁴⁹ Később felvetette azt is, hogy amennyiben alapjogi tárgyú jogerős bírósági döntés az Alkotmánnyal vagy alkotmánybírósági határozatban rögzített alkotmányértelmezéssel ellentétes értelmezésen alapul, a döntés címzettje vagy a legfőbb ügyész az Alkotmánybíróság állásfoglalását kezdeményezze, és a Legfelsőbb Bíróság ennek alapján hozott volna, kötelezően, korrekciós döntést.⁵⁰ Kilényi Géza szerint mivel az alapjogi kör nagyon széles, sok ügy került volna az Alkotmánybíróság elé, köztük jelentéktelenek is, másrészt a valódi alkotmányjogi panasz nem normakontroll jellegű.⁵¹ Tilk Péter a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével prognosztizálta, hogy az utólagos normakontroll popularis actio jellegét a növekedő ügyteher miatt minden bizonnyal meg kellene szüntetni. Ennek következtében azonban a jogszabályok jelentős része, indítványozó hiányában kiesne az alkotmányossági kontroll alól, amelyet elfogadhatatlannak tartott.⁵² Csehi Zoltán szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése az igazságszolgáltatás körüli diszfunkciót növelné, és az általa prognosztizált kérvénytömeg jelentős része pertaktikai megfontolással fogalmazódna csak meg. Ellenérveiben egészen odáig ment, hogy ha a bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálhatósága esetén a testület inkvizitórius eljárásban, alapjogi szűrőn keresztül újra megvizsgálhatja az alapul fekvő ügyet, akkor nem csak a jogbiztonság kérdőjeleződne meg, hanem mindez az ügyek kettős tartalmi megítélését is eredményezné.⁵³ Szigeti Péter szintén a jogbiztonság miatt veti el a valódi alkotmányjogi panaszt.⁵⁴

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése mellett érvelők között volt olyan, aki meglehetősen szélsőséges álláspontként úgy érvelt a döntések Alkotmánybíróság általi

⁴⁷ *Sólyom*: i. m. 117. o.

⁴⁸ *Uő.* 236. o.

⁴⁹ *Ádám Antal*: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közöny* 1992. 12. sz. 529. o.

⁵⁰ *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, 1998. 203-204. o.

⁵¹ *Kilényi Géza*: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In.: *Jogi beszélgetések*. Kaposvár 1993-1996.

⁵² *Tilk Péter*: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásnak kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja* 2002. 2. sz. 65. o.

⁵³ *Csehi*: i. m. 108-109. o.

⁵⁴ *Szigeti*: i. m. 54. o.

megsemmisítése mellett, hogy a normatív panasz fenntartását a továbbiakban nem is látta szükségesnek.⁵⁵ Lábady Tamás a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését az objektív alkotmányvédelem szempontjából is szükségesnek vélte.⁵⁶ Álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás igazi terrénuma a valódi alkotmányjogi panaszok elbírálása, lehetőleg kontradiktórius eljárás keretében.⁵⁷ Úgy gondolta, a jogintézmény az egyéni alapjogvédelem mellett az alkotmányos értékek védelmére is hivatott, amely megállapításával magam is egyetértek, azzal, hogy ez az objektív funkció a panasz általános rendeltetéséből kiindulva mindig csak mögöttesen jelenik meg.⁵⁸ Bragyova András szerint az utólagos absztrakt normakontroll helyett be kellett volna vezetni a bírósági határozatok elleni alkotmányjogi panaszt, amelyet azonban csak a bíróságok végső álláspontját tartalmazó – ha ennek helye van, felülvizsgálati eljárásban hozott – bírói döntésekkel szemben kellene lehetővé tenni.⁵⁹ Halmai Gábor egyenesen úgy fogalmazott, hogy a magyar alkotmánybíráskodás depolitizálásának eléréséhez, annak helyét a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozáshoz való aktuális közelsége helyett inkább a bíróságok irányába kellene eltolni.⁶⁰ Somody Bernadette a valódi alkotmányjogi panaszt a polgárok alapvető alkotmányos jogainak érvényesülését szolgáló, hasznos intézményként határozta meg, amellyel kiküszöbölhetővé válna, hogy az Alkotmánybíróságnak akár alkotmányosan is értelmezhető jogszabályt kelljen megsemmisítenie.⁶¹ Paczolay Péter szerint, a valódi alkotmányjogi panasz lehet a legalkalmasabb az Alkotmánybíróság depolitizálására, sőt a bírói joggyakorlat intenzívebb befolyásolására, az alapjogok rendes bíróságok általi fokozottabb védelmének kieszközlésére.⁶²

Látható tehát hogy a valódi panasz bevezetése mögött komoly szakirodalmi vita húzódott, amelynek pro érvei 2012-ig nem találkoztak a jogalkotó, sőt az alkotmányozó hatalom elképzeléseivel.

⁵⁵ Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA-ÁJI. Alkotmányelőkészítő tanulmányok I. KJK 1995. 208. o.

⁵⁶ Lábady: A helyét kereső... 38.o.

⁵⁷ Lábady: A populáris akció... 385-390. o.

⁵⁸ Vissy Beatrix: A bírói döntések alkotmánybíráskodási felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In: Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina, Sente Zoltán). HVG-ORAC, MTA TK, Budapest 2015. 347-372. o.

⁵⁹ Bragyova András – Balogh Zsolt – Petrétei József – Tilk Péter – Cserni János – Somody Bernadette in *Fundamentum* 2010. 1. sz. 59-61. o.

⁶⁰ Halmai: i. m. 46. o.

⁶¹ Bragyova – Balogh – Petrétei – Tilk – Cserni – Somody: i. m. 72. o.

⁶² Paczolay Péterrel, az Alkotmánybíróság elnökével Halmai Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum* 2010. 1. sz. 41-50. o.

III. Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény lényeges változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság hatásköreiben. E változások közül újszerűsége miatt különös jelentőségű a *valódi alkotmányjogi panasz* megjelenése a jogrendszerünkben. Az alkotmányozó hatalom részben eltérő tartalommal töltötte meg az alkotmányjogi panasz – az előbbieken már ismertetett – intézményét, újabb dimenzióját teremtve meg az alkotmányvédelem hazai rendszerének.

Az Alaptörvény normaszövegének elfogadásával nyilvánvaló lett a jogalkotó számára, hogy az Alkotmánybíróságot érintő változások miatt nem elegendő a korábbi alkotmánybírósági törvény módosítása, hanem az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének végrehajtására⁶³ új törvény megalkotása vált szükségessé. 2011 októberében az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság a parlament elé terjesztette az erről szóló törvényjavaslatot (továbbiakban: Javaslat),⁶⁴ amelyet alig több mint egy hónapnyi, részben érdemi tárgyalás után az Országgyűlés elfogadott.⁶⁵

E fejezetben⁶⁶ arra teszek kísérletet, hogy bemutassam az alkotmányjogi panasz részletszabályainak alakulását a jogalkotási folyamatban, egészen az első tervezet benyújtásától a végleges törvényszöveg elfogadásáig, szemléltetve az elért álláspontokat, és hozzáfűzve saját kritikai észrevételeimet. Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó valamennyi törvényi szabály ismertetésétől e helyütt még tartózkodom, pusztán a jogalkotási folyamatban vitatott szabályozási elemek bemutatására törekszem.

1. Alaptörvényi szabályozás

A részletes szabályok parlamenti vitában való formálódásának ismertetését megelőzően fontos az alkotmányjogi panaszra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések rövid áttekintése, mivel azok természetükből adódóan keretet szabtak a jogalkotói tevékenységnek.

Az Alaptörvény az alkotmányjogi panasz két típusát különbözteti meg. Az első alaptípus az úgynevezett *normatív alkotmányjogi panasz*,⁶⁷ amely alapján az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való

⁶³ Jelenleg az Alaptörvény 24. cikk (9) bek.: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

⁶⁴ T/ 4424. Lásd http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4424 (2015.01.05.)

⁶⁵ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.

⁶⁶ *Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 32-39. o.

⁶⁷ A szakirodalomban nevezik még kvázi panasznak is.

összhangját vizsgálja felül és semmisíti meg az azzal ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.⁶⁸ Az alkotmányjogi panasz e formája megegyezik a korábbi alkotmánybírói törvény által szabályozott változattal, ez esetben tehát valamely törvény vagy más jogszabály, és nem a konkrét ügyben hozott döntés alkotmányossági felülvizsgálatára kerül sor.⁶⁹

Az Alaptörvény lényeges újításaként jelölhető meg az ún. valódi, vagy más néven *individuális alkotmányjogi panasz* bevezetése, amely alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, és az azzal ellentétes bírói döntést megsemmisíti.⁷⁰ Ez esetben tehát a testület a jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálatát végzi el,⁷¹ amely – e vonatkozásban⁷² – jelentős hatáskörbővítésnek tekinthető.⁷³ Ez által lényegesen hatékonyabbá válhat az alapjogok rendes bíróságok előtti védelme, illetve megnőhet az alkotmány szerepe a mindennapi jogalkalmazásban, amely egyben az alaptörvény normativitásának, és az alapjogvédelem perspektíváinak újragondolását is maga után vonja.⁷⁴

Az alaptörvényi szabályozásból látható, hogy az alkotmányjogi panasz alkotmányos rendeltetésének megfelelő működéséhez elengedhetetlen további részletszabályok kidolgozása, amelyre egyébként maga az Alaptörvény is felhatalmazást ad, amikor kimondja: „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg”.⁷⁵ Ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz eredményes és hatékony alapjogvédelmi eszközzé váljon, feltétlenül szükséges a fogalmának pontos meghatározása, az, hogy mely esetekben, milyen feltételekkel és

⁶⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. c) pont, illetve (3) bek. a) pont.

⁶⁹ Vincze Attila – Csuhány Péter – Sonnevend Pál – Jakab András: Az Alkotmánybíróság. In: Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1142. o.

⁷⁰ Alaptörvény 24. cikk (2) bek. d) pont, illetve (3) bek. b) pont.

⁷¹ Bragyova András korábbi alkotmánybíró szerint alkotmányellenes norma nélküli alkotmányos alapjogot sértő jogalkalmazás nem képzelhető el. Véleménye szerint alapjogot csak a jogrendszer normája sérthet, az alkotmányellenes norma alkalmazása viszont csak amiatt, mert maga a norma alkotmányellenes. Lásd erről részletesebben Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepei kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (szerk. Dezső Márta – Kukorelli István). Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 75. o.

⁷² E megjegyzés arra vonatkozik, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményét tekintve az Alaptörvény bővíti az Alkotmánybíróság hatáskörét, ugyanakkor a testület további hatásköreit illetően az alaptörvényi szabályozás lényeges hatáskör-csorbitást eredményezett.

⁷³ A Velencei Bizottság 614/2011. sz. véleményében üdvözölte az individuális alkotmányjogi panasz bevezetésére irányuló jogalkotói szándékot. Erről lásd a vélemény 62-64. pontját: European Commission for Democracy Through Law: Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution. March 2011. <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (2015.01.05.)

⁷⁴ Az Alkotmánybíróságra vonatkozó alaptörvényi szabályozás értékeléséhez lásd Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011. 2. sz. 5-14. o.

⁷⁵ Alaptörvény 24. cikk (9) bek.

milyen eljárási garanciák mellett vehető igénybe. E tényezők alapjaiban határozzák meg a joggyakorlat későbbi alakulását, annak célszerűségét és eredményességét. Fontos kérdés, és egyben a jogalkotói mértékletesség problematikája is, hogy a részletszabályok közül melyeket szükséges törvényi szinten meghatározni,⁷⁶ és mely aspektusok kidolgozása utalható az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ezek eldöntése a 2011 őszén megkezdődött jogalkotási folyamatot is nagymértékben befolyásolták.

2. Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának alakulása

A jogalkotási folyamat elemzését célszerű a Javaslat Országgyűlés elé kerülésének időpontjától kezdeni, mellőzve a törvényjavaslatot benyújtó Alkotmányügyi, igazságügyi, és ügyrendi bizottság e tárgykörben végzett előkészítő tevékenységének ismertetését,⁷⁷ mivel az annak során megjelenő javaslatok és érvek nagy részben helyet kaptak a parlamenti vitában is.

2.1. Az alkotmányjogi panasz fogalma és tárgya körüli viták

A Javaslat a hatályos törvényszöveggel megegyezően, az eltérő alaptípusoknak megfelelően két szakaszban rögzítette az alkotmányjogi panasz fogalmát.⁷⁸

2.1.1. A normatív alkotmányjogi panasz a Javaslatban

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjában meghatározott *normatív alkotmányjogi panasszal* az az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban *alaptörvényellenes jogszabály* alkalmazása folytán, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.⁷⁹ A panasz tárgyának pontos meghatározásához elengedhetetlen a törvényjavaslat értelmező rendelkezésének segítségül hívása, amely definiálja az egyedi ügy fogalmát, ami szerint az nem más, mint a természetes személy, a jogi személy, vagy a

⁷⁶ A törvényi szint ebben az esetben sarkalatos törvényt jelent, amelynek nemcsak megalkotásához, de megváltoztatásához is a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Mindez az jelenti, hogy az e módon meghatározott részletszabályoknak – az esetlegesen nem megfelelő hatékonysággal működő joggyakorlat miatt szükségessé váló – későbbi megváltoztatása nehézségekbe ütközhet.

⁷⁷ Erről lásd <http://www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/AIB/1109271.pdf> 6-23. o. <http://www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/AIB/1110031.pdf> 6-12. o. (2015.01.05.)

⁷⁸ Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslatban, majd később a törvényszövegben megjelenő fogalmat (az azóta már nem hatályos) Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 22. cikke tovább pontosította.

⁷⁹ T/4424 törvényjavaslat 26. § (1) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bek.

jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő *bíróági eljárás*.⁸⁰

Ez a rendelkezés egyben keretbe is foglalja a jogintézmény funkcióját, mivel a panasz tárgya főszabályként kizárólag a bírósági eljárás, illetve az annak során született döntés lehet. Az alkotmányjogi panasz korábbi formájánál nem volt hatályban ilyen szűkítő rendelkezés, így annak tárgya olyan (közigazgatási vagy bírósági) eljárás során született döntés lehetett, amelynek alapjául alkotmányellenes jogszabály szolgált.⁸¹ A német alkotmányjog – ahol a valódi alkotmányjogi panasz korábban már intézményesült,⁸² és amelynek szabályozása egyfajta mintaként szolgált a magyar törvényjavaslat megalkotásához is – szintén nem zárja ki a közigazgatási döntést, mint a panasz lehetséges tárgyát. A német alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 4a. pontja szerint alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek alapjogait a közhatalom (végrehajtó, törvényhozó, és a bírói hatalom) által sérelem érte.⁸³

A törvényjavaslat általános vitája alatt, az e tárgyban benyújtott egyik módosító indítvány⁸⁴ az értelmező rendelkezés szűkítő szabálya helyett a hatósági eljárást, hatósági döntést is főszabályként a panasz tárgyává tette volna, ezt a javaslatot azonban az Országgyűlés a későbbiekben nem fogadta el. Úgy vélem, a szélesebb körű alapjogvédelem biztosítása szempontjából jogos elvárás lehetett, hogy ne csak bírósági eljárásban született döntések váljanak a panasz tárgyává, hanem az olyan közigazgatási eljárás eredményeként létrejövő aktusok is, amelyekkel szemben nem vehető igénybe bírói út. Természetesen mindez lényegesen nagyobb ügyterhet jelentett volna az

⁸⁰ T/4424 törvényjavaslat 1. § a) pont, azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 1. § a) pont.

⁸¹ Vincze–Csuhány – Sonnevend – Jakab: i. m. 1144. o.

⁸² Németországnak az alkotmányjogi panasz „történelmében” komoly szerep jutott, ahol előfutára már a XV. században megjelent. A mai föderális Németországban az alkotmányjogi panaszt (Verfassungsbeschwerde) a német szövetségi alkotmánybírói törvény vezette be 1951-ben, amely 1969-ben az alkotmányba is bekerült. (Lásd Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar alkotmánybírói hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum* 2011. évi 4. sz. 90. o.) A jogintézmény a szövetség és a tagállamok szintjén egyaránt megtalálható, de amíg szövetségi szinten a Szövetségi Alkotmánybírói, addig a tartományi alkotmányjogi panasz ügyekben a különböző tartományi alkotmánybírói döntenek. (Lásd Mavčič: i. m. 69. o., Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 271-272. o., Martin Borowski: The Beginnings of Germany’s Federal Constitutional Court. *Ratio Juris* Vol. 16. No. 2. 2003. 156. o.) Az alkotmányjogi panaszt a gyakorlati tapasztalatok alapján olykor fáradság-, költség-, és eredménymentes eszköznek tekintik, és a sikeresen elbírált esetek száma meglehetősen alacsony, mégis a német alkotmánybíráskodási rendszer legfontosabb intézménye. (Lásd Halmai: i. m. 46. o.)

⁸³ Helge Sodan – Jan Ziekow: *Grundkurs Öffentliches Recht*. Beck, München 2005. 51. §, 16-19. msz. Idézi Vincze – Csuhány – Sonnevend – Jakab: i. m. 1143. o., Halmai: i. m. 46. o., Kelemen Katalin: A magyar Alkotmánybírói hatásköreiben bekövetkező változások összehasonlító jogi szemszögből. *Fundamentum* 2011. 4. sz. 87-96. o.

⁸⁴ T/4424/2. számú módosító javaslat.

Alkotmánybíróság számára, azonban – ahogy az a későbbiekben részletes elemzésre kerül – megfelelő szűrőmechanizmusok alkalmazásával e probléma kiküszöbölhető lett volna.

A bemutatott ún. főszabályhoz képest a Javaslat kivételszabályt is tartalmazott, amely lényegesen árnyalja a korábban tett megjegyzéseket. Az Alkotmánybíróság eljárása ugyanis *kivételesen* akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása, vagy hatályosulása folytán *közvetlenül, bírói döntés nélkül* következett be a jogsérelem, és nincs annak orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.⁸⁵ A jogalkotó e rendelkezéssel, még ha csak kivételesen is, de bővíti az alkotmányjogi panasz tárgyát, mivel így a panaszeljárással nemcsak a bírósági és a közigazgatási eljárásban, hanem tulajdonképpen bármilyen eljárás lefolytatása nélkül bekövetkezett alapjogsérelem is orvosolható. Utóbbi olyan esetekben képzelhető el – amire egyébként a Javaslat indokolása is utal –, amikor az állampolgári jogkövetés alkalmával derül ki, hogy az adott alkotmányellenes jogszabály miatt az egyén alapvető jogai sérülnek. A jogalkotó tehát ilyenkor nem várja el, hogy akár hatósági, akár bírósági eljárásban az adott kérdésben döntés szülessen, vagy egyáltalán ilyen eljárás kezdődjön, hanem közvetlenül nyújt jogi segítséget. Álláspontom szerint ez a rendelkezés alapjogvédelmi szempontból nem kifogásolható. Az egyéni jogsérelem megléte azonban, amelynek szükségessége a panasz rendeltetéséből következik, ilyen esetekben, különösen, ha az adott ügyben nem indult semmiféle eljárás, nehezen bizonyítható, így a panaszeljárás eredményessége e tekintetben kérdéses. Az egyéni, bizonyított alapjogsérelem hiánya kiüresítheti az alkotmányjogi panasz intézményét, alkalmazása parttalanná válhat, és visszavezethet az absztrakt utólagos normakontroll eljáráshoz, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotó szándékával, ezért az egyedi érintettség megléte e kivételszabály sine qua non-ja. Az általános parlamenti vitában a Javaslatot ebben a vonatkozásban elsősorban a szélesebb körű alapjogvédelmi funkciót betöltő alkotmányjogi panaszt támogatók részéről érte kritika, akik e rendelkezést nem a panasz tárgyának bővítéseként, hanem épp a szűkítéseként fogták fel. Szerintük ugyanis az alaptörvényi definíció nem biztosít mérlegelési jogot az Alkotmánybíróság számára, hanem kötelezettségévé teszi az alapjogvédelmet minden egyedi ügyben, ezért úgy tartották, a Javaslatban szereplő „kivételesen” szövegrész alaptörvény-ellenes.⁸⁶ Utóbbi megjegyzéssel nem értek egyet, és úgy gondolom, azzal, hogy a jogalkotó az alaptörvényi

⁸⁵ T/4424 törvényjavaslat 26. § (2) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bek.

⁸⁶ T/4424/19. számú módosító javaslat.

definícióban szereplő egyedi ügy fogalmát a bírósági eljárásra redukálta, nem alakult ki alaptörvény-ellenes állapot, mert ez a fogalom az alapnormán belül nem kapott pontos meghatározást. Mások szerint a „kivételesen” kifejezés elhagyása azért lett volna szükséges, mert ez az eljárás-kezdeményezési jogot biztosító rendelkezés esetében értelmezhetetlen.⁸⁷ E felvetés ugyancsak helytelen, mert a jogalkotó szándéka pontosan az volt, hogy mérlegelési jogot biztosítva, ezeket a panaszokat az Alkotmánybíróság kivételes esetekben fogadja csak be, aminek lehetséges indoka, ahogy arra már utaltam, az egyéni érintettség bizonyításának nehézsége.

A Javaslat általános vitájában az alkotmányjogi panasz tárgyának meghatározásával összefüggésben olyan módosító indítványt is benyújtottak – ugyan a jogalkotó azt később elutasította –, amely úgy kívánta a fogalmat megváltoztatni, hogy ne csak az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén lehessen az Alkotmánybírósághoz fordulni, hanem akkor is, ha az Alaptörvény valamely rendelkezésével ellentétet eredményező jogsérelem következik be. A módosító indítvány indoklása szerint az alapjogvédelem terjedelme nem tehető függővé attól, hogy egy-egy morális tartalmat alapvető jogként, vagy alkotmányos értéként definiál az Alaptörvény.⁸⁸ Meglátásom szerint, mivel nemcsak a törvényi, de az alaptörvényi definíció is rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz az olyan jogszabályokkal szemben nyújt védelmet, amelyek nincsenek összhangban az Alaptörvénnyel, vagyis alaptörvény-ellenesek, így nem állítható, hogy az alapjogi normák mellett más alaptörvényi rendelkezések nem élveznének e hatáskör által alkotmánybírósági védelmet. Ez a védelem azonban az alkotmányjogi panasz jellegéből adódóan közvetett, mivel kizárólag az Alaptörvényben biztosított jogok képesek igényt keletkeztetni a panaszos oldalán, elvont alaptörvényi értékek, illetve alkotmányos elvek alanyi joggá, ezáltal igényné nem transzformálhatók. A panasz törvényi meghatározásában előírt többletkövetelmény, vagyis az *„Alaptörvényben biztosított jog sérelme”* kitétel a jogintézmény funkciójából következik, mert az egyéniesítés, az egyéni jogsérelem megléte csak valamely alkotmányos jog vonatkozásában értelmezhető. Fontosnak tartom már e helyen jelezni, hogy az alkotmányos jog (Alaptörvényben biztosított jog), és az alapvető jog nem szinonim fogalmak. Az alkotmányos jogok kifejezés tágabban értelmezhető, mint az alapvető jogok fogalma, ugyanis alkotmányos jognak nevezhető minden, az alkotmányon alapuló alanyi jog, így azok is, amelyek nem az

⁸⁷ T/4424/54. számú módosító javaslat.

⁸⁸ T/4424/55. számú módosító javaslat.

emberi jogok alkotmánybeli megfogalmazásai.⁸⁹ Megjegyzendő, hogy az alkotmányjogi panasz korábbi formájával összefüggésben az Alkotmánybíróság e kérdésben úgy határozott, hogy a panasz kizárólag az Alkotmányba foglalt alapvető jogok védelmének eszköze.⁹⁰ A testület e korábbi álláspontja alapvetően összhangban volt egyrészt az alkotmányjogi panasz funkciójával, másrészt az alapvető jogok fogalmával is, mivel azok az egyének alkotmányjogilag garantált, alanyi (szubjektív) jogai, amelyekre az egyén az állammal szemben hivatkozhat, és a bennük foglaltakat adott esetben bírói úton érvényesítheti.⁹¹ Az alkotmányjogi panasz jogalapjából azonban nem zárhatóak ki olyan Alaptörvényben biztosított további jogok, amelyek az Alkotmánybíróság értelmezése szerint képesek alapjogi igényként megjelenni.

A normatív alkotmányjogi panasz fogalma és tárgya vonatkozásában megállapítható, hogy az általános parlamenti vita során benyújtott módosító indítványok közül a részletes vita megkezdéséhez fűződő bizottsági ajánlás egyet sem támogatott, vagyis a Javaslatnak megfelelő szabályozási modellt preferálta,⁹² amelynek megfelelően azok nem is kerültek elfogadásra. A részletes vita során azonban e tárgyban *két újabb kapcsolódó módosító* indítványt nyújtottak be, amelyek mindegyike a legfőbb ügyész panasz-kezdemenyezési jogára irányult.

Az *egyik* indítvány alapján a legfőbb ügyész is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével folyó egyedi ügyben az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának biztosítása érdekében. A módosító javaslat indoklása szerint az ügyész hatásköreinek gyakorlása során az igazságszolgáltatás közreműködőjeként tevékenységét csak olyan jogszabályi rendelkezésre alapozhatja, amely az Alaptörvény rendelkezéseivel nem ellentétes. Az ügyésznek jogkörei gyakorlásakor kötelessége, hogy mind az alkalmazandó jogszabályoknak, mind az Alaptörvény rendelkezéseinek megfeleljen, ezért szükséges tehát biztosítani, hogy a legfőbb ügyész feladatainak ellátása során, a törvényesség biztosítása érdekében alkotmányjogi panasszal élhessen.⁹³

A *másik* indítvány benyújtójának javaslata szerint a legfőbb ügyész alkotmányjogi panasszal kizárólag az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amennyiben a jogosult maga nem

⁸⁹ Halmi – Tóth: i. m. 29. o.

⁹⁰ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

⁹¹ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 428. o.

⁹² <http://www.parlament.hu/irom39/04424/04424-0133.pdf>. (2015.01.05.)

⁹³ T/4424/132. számú kapcsolódó módosító javaslat.

képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti. Az indokolás szerint az eljárás-kezdeményezési jogosultságot azokra az esetekre kell korlátozni, amikor az ügyész keresetindítási jogosultsága nem kifogásolható, vagyis ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy nem lehet meghatározni, hogy mely személy alapvető jogai sérülnek, mivel a jogsérelem a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.⁹⁴

A kapcsolódó módosító indítványok tárgyában született bizottsági ajánlásnak megfelelően az Országgyűlés az utóbbi javaslatot fogadta el, amellyel magam is egyetértek. Úgy vélem, az első módosító javaslat megfogalmazásában biztosított, további feltételekhez nem kötött – folyamatban levő eljárások esetében megengedett – kezdeményezési jogosultság lényegét tekintve ügyészi kezdeményezésre induló utólagos konkrét normakontroll eljárás.⁹⁵ A jogalkotó szándéka azonban vélhetően nem e hatáskör megteremtésére irányult. Helyesebb tehát pontosan meghatározni azokat az eseteket, amikor közérdekvédelmi feladatainak eleget téve a legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Álláspontom szerint a kezdeményezési jogosultság biztosítása erősíti a legfőbb ügyész, s ez által az ügyészség jogvédelmi hálóban betöltött szerepét, amely az ügyészi óvás intézményének megszűnésével alapjogvédelmi szempontból gyengült.

2.1.2. Valódi alkotmányjogi panasz a Javaslatban

A Javaslat szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában szabályozott *individuális alkotmányjogi panasz* alapján az *alaptörvény-ellenes bírói döntéssel* szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha az ügy érdemében hozott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.⁹⁶ A jogalkotó eredetileg a panasz e formája esetében is megfogalmazott egy ún. kivételszabályt, amely szerint az ügy érdemében történő eldöntését megelőzően hozott – jogorvoslattal támadható – döntéssel szemben az ügy érdemében hozott döntést megelőzően is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett,

⁹⁴ T/4424/138. számú kapcsolódó módosító javaslat.

⁹⁵ Ez a megoldás a fél rendelkezési jogát is sértette volna, ami a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az emberi méltóság sérelmét is jelentené.

⁹⁶ T/4424 törvényjavaslat 27. § (1) bek.

Alaptörvényben biztosított jogában közvetlenül és súlyosan sértett személy vagy szervezet.⁹⁷

A szabályozás alakulásának részletes elemzését megelőzően fontosnak tartom megjegyezni, hogy az általános parlamenti vitában felszólaló Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, továbbá mindegyik parlamenti frakció a vezérszónoki felszólalások keretében üdvözölte, és alapjogvédelmi szempontból nagy jelentőségű előrelépésnek tartotta a valódi⁹⁸ alkotmányjogi panasz bevezetését. Az új hatáskör következtében az Alkotmánybíróságnak már nemcsak az áll hatalmában, hogy az alkotmányellenes normákat érvénytelenítse, hanem az is, hogy fellépjen az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő norma alkotmányellenes értelmezésével és alkalmazásával szemben, amely az alapjogvédelem eszköztárának megerősítését eredményezi. A törvényjavaslat indoklása szerint a panasz e formája révén az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, és a jogintézmény személyhez kötöttsége miatt közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármelyik változata. Megállapítható, hogy míg korábban az alapjogi bíraskodás lényegében a bíróságok kezében volt,⁹⁹ addig a bírósági döntések által megvalósult alkotmányvétség esetén a jogalkalmazás korrekciójával, illetőleg sajátos „kisegítésével” az Alkotmánybíróság az eddiginél hatékonyabb alapjogvédelmet képes nyújtani.¹⁰⁰

A valódi alkotmányjogi panasz szabályozásának központi, és egyben legvitatottabb kérdése a jogalkotási folyamatban mindvégig az volt, hogy mely bírói döntésekkel szemben lehessen azt igénybe venni.¹⁰¹ A törvényjavaslatban megfogalmazottak szerint főszabályként végleges, érdemi, „jogerős” döntés vizsgálható felül, de kivételesen ezt megelőzően, a közbenső eljárási döntésekkel szemben is az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni. A Javaslattal indoklása szerint ennek tipikusan az eljárás során alkalmazott kényszerintézkedések miatt van jelentősége, ugyanis a büntetőügyekben néha a sérelem orvoslásával nem lehet bevárni a jogerős döntést. A jogalkotó azonban ezt a lehetőséget csak kivételes esetekben biztosítaná, ahol közvetlen és súlyos jogsérelem következett be (pl. helyrehozhatatlan kár stb.).

⁹⁷ T/4424 törvényjavaslat 27. § (2) bek.

⁹⁸ A szakirodalomban megjelenő, a parlamenti vitában többször elhangzott „valódi” karakter az jelenti, hogy a jogszabályok alkotmányossági normakontrollján kívül, azok alkotmánnyal összhangban álló értelmezése és alkalmazása is az alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya.

⁹⁹ *Halmi – Tóth*: i. m. 224. o.

¹⁰⁰ *Petrétei*: i. m. 370. o.

¹⁰¹ *Balogh Zsolt – Marosi Ildikó*: Vonzások és taszítások – a bíróságok között. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 73-79. o.

Az e tárgyban benyújtott módosító indítvány – amelyet az Országgyűlés a későbbiekben a bizottsági ajánlásnak megfelelően el is fogadott – javasolta a kivételes eset törvényszövegből történő elhagyását, amelyet elsősorban azzal indokolt, hogy a közbenső döntések megtámadhatósága elviselhetetlen ügyterhet jelentene az Alkotmánybíróság számára, mivel a befogadhatóságról akkor is döntenie kell, ha egyébként érdemi vizsgálatra utóbb nem is kerül sor. Másrészt az indítványozó szerint a közbenső döntések megtámadhatósága könnyen olyan helyzethez vezethet, hogy az érintettek az eljárás elhúzódása érdekében minden lehetséges döntést megtámadnak, ami a bírósági eljárások időtartamát jelentős mértékben meghosszabbítaná.¹⁰² Úgy vélem mindez csupán pesszimista, a minél szélesebb alapjogvédelmet legkevésbé érvényre juttató feltételezés, és a bírósági eljárás elhúzódását célzó panaszok okozta idővesztés nincs arányban azokkal a lehetséges alapjogsérelmekkel, amelyek az érdemi döntést követően már nem orvosolhatók, ezért a módosítás alapjogvédelmi szempontból is kifogásolható. Nem tartom helyesnek a kivételszabály elhagyását az ügyteher növekedésére történő hivatkozással sem, mivel az *actio popularis* absztrakt utólagos normakontroll jogintézményének megszüntetésével, illetve az alkotmánybírák számának növekedésével a testület e hatáskörét is – ahogy arról még a későbbiekben szó lesz – kellő hatékonysággal gyakorolhatná.

Érdekesség, hogy a normatív alkotmányjogi panasszal összefüggésben a 715/D/1994. számú határozatában az Alkotmánybíróság elvi kérdésként vizsgálta, hogy a büntetőeljárás kényszereselekmények elrendelése ellen önállóan biztosított jogorvoslati jog kimerítése megalapozza-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségét a büntetőeljárás befejezése előtt. A testület szerint a büntetőeljárás kényszerintézkedések a büntető ügyekben eljáró hatóságok olyan nem ügydöntő, érdemi határozatai, amelyek az állampolgárok alkotmányos alapjogait érinthetik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése után nincs akadálya alkotmányjogi panasz benyújtásának a büntetőeljárás folyamán hozott hatósági határozatok ellen pusztán amiatt, mert a büntetőjogi felelősség megállapítása még folyamatban van.¹⁰³

Az e tárgykörben született kapcsolódó módosító indítványnak köszönhetően a hatályos törvényszöveg szerint az ügy érdemében hozott döntéseken kívül, a bírósági

¹⁰² T/4424/116. számú módosító javaslat.

¹⁰³ *Halmai – Tóth*: i. m. 215. o.

eljárást befejező egyéb döntések¹⁰⁴ – az érdemi vizsgálat nélkül elutasító, illetve az eljárást megszüntető határozatok – is alkotmányjogi panasszal támadhatóak.¹⁰⁵

Egy további kapcsolódó módosító javaslat a valódi alkotmányjogi panasz esetében szintén lehetővé tette volna, hogy a legfőbb ügyész alkotmányjogi panasszal fordulhasson az Alkotmánybírósághoz az ügyész részvételével folyó egyedi ügyben hozott bírói döntésekkel szemben annak érdekében, hogy azok Alaptörvénnyel való összhangját biztosítsa.¹⁰⁶ A jogalkotó azonban – meggyőződésem szerint helyesen – ezt a javaslatot nem fogadta el, mert e szabály az államhatalmi ágak elválasztásának jogállami elvét kérdőjelezte volna meg, ezért szerencsésebb tehát az ügyészi kezdeményezést a bírósági eljárás során alkalmazott normák kivételes esetben történő alkotmányossági felülvizsgálatára korlátozni.

2.2. A befogadási feltételekkel összefüggő vita

2.2.1. A tartalmi szűrőről

A Javaslat, és azzal megegyezően a hatályos törvény a jogintézmény definíciójának meghatározásán túl további tartalmi követelményt fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy mely esetben fogadja be a panaszt az Alkotmánybíróság, vagyis mikor foglalkozik azzal érdemben. E szerint a testület az alkotmányjogi panaszt kizárólag *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés* esetén fogadja be.¹⁰⁷ A Javaslatához fűződő indoklás szerint e törvényi rendelkezésnek különös jelentősége van, ugyanis a befogadhatósági kritériumok megállapításával legitimálja a beérkezett beadványok Alkotmánybíróság általi szűrését. Az indoklásban a jogalkotó azt is hangsúlyozza, hogy a beadványok szűrési mechanizmusának lehetősége a német példából eredeztethető, és az ottani megoldást honosítja meg a magyar jogrendben. A jogalkotó szerint mindez a testület gyorsabb és hatékonyabb munkáját segíti elő, mivel a csekélyebb jelentőségű ügyeknél egyszerűbb lezárást, a felszabaduló kapacitások által pedig a bonyolultabb megítélésű ügyekben hatékonyabb elbírálást tesz lehetővé.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §.

¹⁰⁵ T/4424/140. számú kapcsolódó módosító javaslat.

¹⁰⁶ T/4424/132. számú kapcsolódó módosító javaslat.

¹⁰⁷ T/4424 törvényjavaslat 29. §, azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 29. §.

¹⁰⁸ A német tapasztalatok értékeléséről I. Kelemen: Van még pálya. 11. o., Naszladi Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra. *JURA* 2014. 1. sz. 235-240. o.

A Javaslat általános vitája során több országgyűlési képviselő is módosító indítványt nyújtott be annak érdekében, hogy e szakasz a törvény szövegéből maradjon el. Egyes vélemények szerint e szabály kiüresítheti az alkotmányjogi panasz intézményét, ugyanis a jogállamban elfogadhatatlan bármiféle különbségtétel az alapjogsérelemek között, és az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni minden alaptörvény-ellenességet, függetlenül attól, hogy azt érdeminek, vagy csekély jelentőségűnek véli.¹⁰⁹ Az érvelés ellenére azonban úgy gondolom, a törvényszövegben szereplő „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” kitétellel a jogalkotó célja nem az volt, hogy az egyes alapjogsérelemek között azok mértéke szerint tegyen különbséget, hanem sokkal inkább az, hogy az alkotmányjogi panasz funkciójából következően az Alkotmánybíróság csak azokkal az alapjogsértésekkel foglalkozzon, amelyek alapjául szolgáló bírói döntést az alkotmány-ellenes jogszabály érdemben befolyásolta. Az alkotmánybírósági hatáskörök változásából jól látható az a jogalkotói akarat, amely nem a jogrendszerben jelen levő alkotmány-ellenes jogszabályok maradéktalan eltávolítását, hanem sokkal inkább az egyéni alapjogsérelemek orvoslását tűzte célul. Fontosnak tartom azonban már itt megjegyezni, hogy az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” meghatározása rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára annak eldöntéséhez, hogy mely panaszok alkalmasak az érdemi bírálatra, és egyben lehetővé teszi a jelentéktelen, komolytalan, illetve nyilvánvalóan megalapozatlan ügyek kiszűrését. A szabályozás kialakításkor egyértelmű volt, hogy a testületnek a jövőben fontos feladata lesz a következetes joggyakorlatával az említett fogalmak tartalommal való megtöltése, és ez által egyensúlyt teremteni a hatékony és gyors munkájának biztosítása, valamint a lehetőleg minél szélesebb körű alapjogvédelem érvényre juttatása között.

2.2.2. A határidőkkel kapcsolatos vita

Az alkotmánybírósági törvény az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdemenyezésre vonatkozóan konkrét (szubjektív és objektív), míg az Alkotmánybíróság eljárása tekintetében általános határidőt állapít meg.

A Javaslat szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés közlésétől számított hatvan napon belül, a normatív alkotmányjogi panasznál megengedett kivételszabály esetében pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított hat hónapon belül lehet írásban benyújtani. A döntés közlésének elmaradása esetén a panasz

¹⁰⁹ T/4424/21. számú módosító javaslat.

benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap. A jogalkotó mindegyik esetben az objektív határidőt hat hónapban határozta meg.¹¹⁰ A jogintézmény kiszámítható működésének biztosításán túl – ahogy azt a törvényjavaslat indoklása is kiemeli – a megfelelő határidő előírása hozzájárul ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatként funkcionáljon.

A parlamenti vita során benyújtott, és később elfogadott kapcsolódó módosító indítvány eredményeként e szabály némileg – technikai jelleggel – módosult.¹¹¹ A hatályos törvény ugyanis nem a közléstől, hanem a kézbesítéstől számított hatvan napon belül biztosít kezdeményezési jogosultságot. Ez a rendelkezés, követve a korábbi alkotmánybíróági törvény által meghatározott szabályozási módot,¹¹² összhangban van a polgári perrendtartás rendelkezéseivel is.¹¹³ Szintén technikai jellegű, pontosítást szolgáló változtatás, hogy a hatályos törvényszöveg a hat hónapban meghatározott határidő helyett száznyolcvan napot említ.¹¹⁴

A Javaslat szerint a korábban hatályos törvénnyel ellentétben az indítvány benyújtására nyitva álló határidőhöz egy kivételes mulasztás-igazolási lehetőség is társul, amely az indoklás szerint a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek is megfelelőbb megoldás. E szabály szerint különösen indokolt esetben az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítene.¹¹⁵ Az e tárgyban benyújtott sikeres módosító indítványnak köszönhetően a hatályos törvényszövegbe a „különösen indokolt esetben” kitétel nem került be. Ennek oka – ahogy azt az indítvány indoklása is kiemeli – elsősorban az, hogy ha a törvény biztosítja a vis maior-ra alapozott igazolási kérelem benyújtásának lehetőségét, akkor szükségtelen egy további szűrő beiktatása, mert az elháríthatatlan külső ok miatti akadályoztatás már önmagában különös indok a késedelemre.¹¹⁶

¹¹⁰ T/4424 törvényjavaslat 30. § (1) bek., (2) bek., (4) bek.

¹¹¹ T/4424/147. számú kapcsolódó módosító javaslat.

¹¹² 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 43. §.

¹¹³ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 218. §.

¹¹⁴ Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (1) bek., (4) bek.

¹¹⁵ T/4424 törvényjavaslat 30. § (3) bek.

¹¹⁶ T/4424/22. számú módosító javaslat.

A Javaslát, és azzal megegyezően a hatályos törvényszöveg szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.¹¹⁷ Ezt a rendelkezést a parlamenti vitában számos kritika érte, és több módosító indítványt is benyújtottak a céllal, hogy a jogalkotó konkrét határidő meghatározásával biztosítsa az Alkotmánybíróság gyors és hatékony munkáját. Egyes vélemények szerint az alkotmányjogi panasz mielőbbi elbírálása a jogbiztonság szempontjából garanciális követelmény, ezért a testület eljárására vonatkozó határidőt, a meglehetősen rövid kilencven napban kívánták meghatározni.¹¹⁸ Mások ezt a határidőt egy évben állapították volna meg azzal a céllal, hogy az közjogi szankció nélküli, ám az ésszerű határidőn belüli döntést ösztönző rendelkezéssé váljon.¹¹⁹

Úgy vélem, bármely alkotmánybírósági hatáskörnél meglehetősen nehéz olyan konkrét eljárási határidőt megállapítani, amely egyszerre biztosítja az Alkotmánybíróság kiegyensúlyozott, alapos, de ugyanakkor gyors és hatékony munkáját. Ha ilyen határidő kikötése garanciális szempontból indokoltá is válik, meggyőződésem szerint helyesebb annak megállapítását a testületre, annak ügyrendjére bízni, ugyanis az ügyek mennyiségétől és milyenségétől függően előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság csak úgy tudja feladatait maradéktalanul ellátni, ha a korábban megszabott határidőt módosítják, ami pedig a sarkalatos törvény általi szabályozás esetén nehezen kivitelezhető.¹²⁰ Az általános vitában felszólaló Paczolay Péter alkotmánybírósági elnök szintén kiemelte, hogy ez a rugalmasság nélkülözhetetlen olyan időszakban, amikor a magyar alkotmánybíráskodás a korábbiakhoz képest új modell szerint kezd el működni. Álláspontom szerint tehát a testületnek meglett volna az a lehetősége, hogy egyfajta önkorlátozásként ügyrendjében határidőt állapítson meg az eljárására, amely – ahogy azt a joggyakorlat áttekintésekor látni fogjuk – nem is lenne szükségtelen.

2.2.3. A res iudicata

A törvényjavaslat – és annak alapján a hatályos törvény – az alkotmányjogi panasz különböző formái szerint határozza meg, hogy mely esetekben beszélhetünk ún. „ítélt

¹¹⁷ T/4424 törvényjavaslat 30. § (5) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (5) bek.

¹¹⁸ T/4424/23. számú módosító javaslat.

¹¹⁹ T/4424/44. számú módosító javaslat.

¹²⁰ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság ügyrendjére vonatkozó 1001/2013. (II. 27.) Tü. határozat 53. § (1) bek. szerint az Abtv. 26-27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság az indítvány beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról. Úgy vélem, ez a rendelkezés az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának érvényesüléséhez járul hozzá.

dologról”, vagyis mikor tekinthető adott ügyben felmerült alkotmányossági kérdés a testület által elbíráltnak.

A normatív alkotmányjogi panasz esetében, ha az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, *ugyanazon jogszabályra*, illetve *jogszabályi rendelkezésre* és *ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra*, valamint *azonos alkotmányjogi összefüggésre* hivatkozással nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak.¹²¹ A valódi alkotmányjogi panasz esetében, ha valamely ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, *ugyanabban az ügyben érintett panaszos által*, *azonos jogszabályra*, illetve *jogszabályi rendelkezésre* és *ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra*, valamint *azonos alkotmányjogi összefüggésre* hivatkozással alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.¹²² Látható tehát, hogy míg a normatív panasz esetében más ügyre vonatkozóan is fennállhat az ítélt dolog szabályozása, addig az individuális panasznál az csak esetről esetre állapítható meg, azaz csak adott ügyben eredményezhet *res iudicata*-t.

A parlamenti vitában, sőt azon kívül is számos kritika fogalmazódott meg az ítélt dolog – főként a normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó – szabályozásánál. Többen azzal érveltek, hogy a *res iudicata* rendelkezések relativizálják az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panaszra, akkor nem hozhat olyan szabályokat, amelyek egyfajta versenyfutást idéznek elő a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásából, és nem csak annak a sérelmét orvosolják, aki elsőként jutott el a testülethez. A normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezés szerint tehát, ha a testület meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja valamely jogszabály alkotmányellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki más felek közötti jogvitákra is, és azonos jogszabályi rendelkezés okozta alapjogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Mindez egyértelművé teszi, hogy e vonatkozásban a panasz objektív alapjogvédelmi funkciót szolgál,¹²³ vagyis az alkotmányos rend

¹²¹ T/4424 törvényjavaslat 31. § (1) bek.

¹²² T/4424 törvényjavaslat 31. § (2) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 31. § (2) bek.

¹²³ Dieter C. Umbach – Thomas Clemens – Franz-Wilhelm Dolinger (hg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005. 1122. o.

fenntartásához fűződő közérdeket védi, amihez képest a jogorvoslati funkciója járulékos jellegű.¹²⁴

Az e tárgyban benyújtott egyik módosító indítvány, hasonló érvelést követve úgy kívánta megváltoztatni a szabályozást, hogy amennyiben az alkalmazott jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg –, akkor az alkotmányjogi panaszról a korábbi határozatának alapulvételével, a panasz beérkezésétől számított hatvan napon belül dönt a testület. A módosító indítvány benyújtója szerint az alkotmányjogi panasz mint jogintézmény lényege, hogy a konkrét ügyben alkalmazott alkotmányellenes jogszabály okozta sérelem ne maradjon orvoslás nélkül. A panasz benyújtására nyitva álló rövid határidő pedig egyébként is alkalmas arra, hogy a visszaélészerű joggyakorlásnak gátja legyen.¹²⁵

A jogalkotó azonban ezt a módosító indítványt nem fogadta el, és egy másik javaslatnak megfelelően csupán némileg korigált a Javaslat által exponált szabályozáson, azzal a kiegészítéssel, hogy a normatív alkotmányjogi panasz esetében ítélt dolog csak akkor állhat fenn, ha a „*körülmények alapvetően nem változtak meg*”.¹²⁶ Ellenkező esetben a testület az ítélt ügyet is felnyithatja.¹²⁷ A körülmények alapvető megváltozása nélkül tehát az alkotmányjogi panasz nem nyújt további egyedi ügyekben alapjogi védelmet, így a hasonló esetekben az első indítványozó privilégiuma az alapjogsérelem testület általi feloldása.

2.2.4. A jogi képviselő körüli vita

A Javaslat különösen vitatott pontja volt az alkotmányjogi panasz eljárás során előírt kötelező jogi képviselő.¹²⁸

Az e rendelkezést támogató parlamenti felszólalásokban elsősorban azzal érveltek, hogy a jövőben az ügyvédkényszer által jogilag megalapozott alkotmányjogi panaszok kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé. Úgy vélték, a panasz befogadásához előírt szigorú tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés ezáltal szakmailag biztosítottá válik,

¹²⁴ Magyar Helsinki Bizottság – Eötvös Károly Intézet – Társaság a Szabadságjogokért: Az új Alkotmánybíróságról szóló szabályozás elemzése. 2011. október 28. <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/ABTV-elemzes-20111027-final.pdf> (2015.01.21.)

¹²⁵ T/4424/56. számú módosító javaslat.

¹²⁶ Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 31. § (1) bek.

¹²⁷ T/4424/58. számú módosító javaslat.

¹²⁸ T/4424 törvényjavaslat 51. § (2) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 51. § (2) bek.

ami pedig hozzájárulhat az ügyteher csökkentéséhez és ezzel együtt az Alkotmánybíróság hatékonyabb munkájához.

A Javaslat szerint jogi képviselőként az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint a jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgával rendelkező képviselője járhat el. A jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát az ügyvéd jogállása illeti meg. Jogi szakvizsgával rendelkező személy pedig a saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhat.¹²⁹ Álláspontom szerint az ügyvédkényszer előírásánál a Javaslat legfontosabb rendelkezése az volt, amely szerint a kötelező jogi képviselet a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében is biztosítható.¹³⁰ Mindez ugyanis komoly ellenérvként szolgált azokra a felvetésekre, amelyek szerint a jogi képviselet előírása következtében, számos potenciális, ám szerényebb anyagi körülmények között élő panaszos esik el a kezdeményezés lehetőségétől. A Javaslat indokolása, majd a parlamenti vita során a vezérszónoki expozé e lehetőséget, az említett kritikák miatt különös jelentőségű garanciaként rögzítette és fontosságát külön kiemelte. A vitában felszólaló Paczolay Péter szintén arra figyelmeztetett: biztosítani kell, hogy anyagi nehézségei miatt senki ne legyen elzárva alapjogainak védelmétől. Nagyon fontosnak tartotta azt is, hogy a Javaslat alapján a képviseletet a jogvédő szervezetek vagy ingyenes jogsegélyszolgálat is elláthatja. Mindezek ellenére a Javaslatához benyújtott módosító indítvány eredményeként e rendelkezés a törvény szövegéből elmaradt, amelynek indokaként a költségvetési korlátok figyelembe vételét jelölték meg.¹³¹ Úgy vélem, mindezzel a jogalkotó a széleskörű, és anyagi körülményeitől függetlenül mindenki számára elérhető kezdeményezési jogosultság biztosítása ellen hatott, amelyet alapjogvédelmi szempontból kifejezetten visszásnak tartottam. Fontos megjegyezni azonban, hogy a kötelező jogi képviselet a hatályos törvényből – ahogy arról a későbbiekben szó lesz – rövid idő múlva kikerült.¹³²

3. A Javaslat parlamenti vitájának következtetései

Az alkotmányjogi panasz szabályozásának jogalkotási folyamatban történő alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a Javaslat Országgyűlés elé kerülését követően a törvénytörvény szöveg – a számos e tárgyban benyújtott módosító és kapcsolódó módosító indítvány ellenére – csupán némileg változott. Ennek magyarázata lehet a törvényi

¹²⁹ T/4424 törvényjavaslat 51. § (3) bek., azzal megegyezően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 51. § (3) bek.

¹³⁰ T/4424 törvényjavaslat 51. § (4) bek.

¹³¹ T/4424/126. számú módosító javaslat.

¹³² Lásd V./2. pont.

rendeletek kellő alaposágú kidolgozottsága, továbbá, hogy a módosító javaslatok egy része szakmailag megalapozatlan, és ez által érdemi vitára alkalmatlan volt, illetve az ésszerű, megfontolásra alkalmas módosítások ellen több esetben valamilyen politikai, mintsem jogi érv hatott.

A módosítások alapjogvédelmi szempontú értékelése kettős eredményre vezet. Egyrészt üdvözlendő a legfőbb ügyész számára – meghatározott feltételekhez kötött – panasz-kezdeményszerzési jogosultság biztosítása, az ügy érdemében hozott döntések mellett a bírósági eljárást befejező egyéb döntések valódi alkotmányjogi panasszal támadhatósága, a kezdeményszerzési jogosultság határidejének a bírósági ítélet kézbesítésétől való számítása, továbbá a mulasztás-igazolási lehetőség szűkítő szabályának elhagyása a törvényszövegből. Másrészt az alapjogok hatékonyabb és szélesebb körű érvényesíthetősége ellen hat, hogy az ügy érdemi eldöntését megelőzően hozott, jogorvoslással támadható döntésekkel szemben igénybe vehető valódi alkotmányjogi panasz kezdeményszerzésének lehetősége, továbbá a kötelező jogi képviselőnek a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében történő biztosítása a törvény szövegéből elmaradt.

Össességében megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz 2011 őszén kialakított részletes törvényi szabályozása néhány kritizálható elem ellenére az alapjogvédelem szempontjából elvileg biztosítja az Alkotmánybíróság számára – fennmaradó hatáskörének keretei között – a rugalmasságot és a hatékonyságot.

4. Az alkotmányjogi panasz megújulásával kapcsolatos szakirodalmi álláspontok - prognózis

Az alkotmányjogi panasz alaptörvényi szabályozása a korábban ismertetett szakirodalmi viták után új dialógust nyitott az alkotmányjogászok körében. Ez a szakmai diskurzus azonban nem vonatkoztatható el az Alaptörvény általános megítélésétől, a megváltozott alkotmánybírósági hatáskörök értékelésétől.¹³³

Paczolay Péter az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének megszűnésével¹³⁴ és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével összefüggésben többek

¹³³ *Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. Jogi iránytű. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa 2011. 2. sz. Tilk: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. 5-14. o.*

¹³⁴ Az utólagos absztrakt normakontroll eljárásnak az Alaptörvény két esetét különbözteti meg. Egyrészt az Alaptörvény megalkotásának és módosításának eljárási szempontú utólagos vizsgálatát (Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pont), másrészt a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát

között arra a közvéleményben elterjedt tévedésre hívta fel a figyelmet, hogy megszűnt, vagy legalábbis radikálisan lecsökkent az Alkotmánybíróság normakontroll szerepe, amely azonban egyedi ügyben való érintettség esetén továbbra is meghatározó. Az Alkotmánybíróság akkori elnökeként azt is prognosztizálta, hogy az Alkotmánybíróság terhelése a hatásköri átalakulás következtében jelentősen növekszik majd.¹³⁵ Mindez azért érdekes, mert az *actio popularis* ellen az egyik fő szakirodalmi érv korábban az alkotmánybírósági tarthatatlan ügyteher volt. A testület megnövekedett létszáma, valamint az alkotmányjogi panasz indítványozásra előírt szigorú formai és tartalmi szűrők, véleményem szerint, pont azt a célt hivatottak szolgálni, hogy az Alkotmánybíróság hatékonyabban lássa el feladatát, és csak érdemi ügyekben döntsön. Paczolay arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróságnak különös gondossággal kell majd eljárnia a bírói ítéletek alkotmányosságának megítélésekor, amely egyfajta önmechtartóztatást is igényel a testülettől. E perspektívában különösen a magánjogi vitákba beszűrődő alkotmánybírósági joggyakorlat kialakításának nehézségét hangsúlyozta, ugyanis az ilyen típusú alapjogi konfliktus részben a személyek egymással szembeni igényét, részben pedig az állam alapjogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségét is magában hordozza. A hatáskörökben bekövetkezett hangsúlyeltolódást összességében optimistán fogadta, és meggyőződése szerint az új hatásköri katalógus, különösen a valódi alkotmányjogi panasz eljárás eltávolítja az Alkotmánybíróságot a politikai küzdelmekről, és közelebb hozza a depolitizált, semlegességet és állandóságot értéként őrző bírói hatalmi ághoz.¹³⁶

Darák Péter kúriai elnök a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését összességében pozitívként értékelte.¹³⁷ Meggyőződése szerint az alapjogoknak valamennyi jogterületre, így a magánjogba is ki kell sugározniuk. Az új hatáskör illeszkedik a fékek és egyensúlyok rendszerébe, amelyben a bírói hatalom függetlensége sem jelenthet korlátlan hatalmat, amellyel szemben nem zárható ki az alapjogi igény érvényesítése. Az általa felvetett dilemmák egy része szintén a várhatóan növekvő ügyteherhez kapcsolódott, amelynek kompenzálására egyrészt az objektívan kezelendő befogadási szűrőket, másrészt az akkor még kötelezően előírt jogi képviselést találta alkalmasnak. Az alkotmányjogi

(Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont). Mindkét esetben a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa jogosult a kezdeményezésre.

¹³⁵ Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 68. o.

¹³⁶ Uo. 69. o.

¹³⁷ Darák Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. *Alkotmánybírósági Szemle* 2014. 1. sz. 86. o.

panasz jogorvoslati jellegének megítélését fontos kérdésnek tartotta, és a párhuzamos eljárások megelőzésre is felhívta a figyelmet, amely a Kúria felülvizsgálati eljárása és az Alkotmánybíróság panasz eljárás kapcsán felmerülhet.¹³⁸

Szabó Máté, az alapvető jogok biztosaként az átalakult alkotmánybírósági hatáskörök következtében szintén növekvő ügyterhet valószínűsített, amelynek hatásait elsősorban az ombudsman indítványozási jogára vetítve értékelte.¹³⁹ Tilk Péter elismerte, hogy az *actio popularis* és a valódi alkotmányjogi panasz egymás mellettsége – a bírói létszám bővítése miatt – nem feltétlenül elképzelhetetlen. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó – mint ahogy ez az új Alaptörvény után realizálódott is – választ a két jogintézmény között, inkább a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll megtartását preferálta volna. A valódi alkotmányjogi panasz jelentőségét nem vitatva úgy érvelt, hogy a jogalkotási produktumok inkább igénylik az alkotmánybírósági kontrollt. A norma és a bírói döntés alkotmányellenességével összefüggésben a két sérelemtípus különbségére hívta fel a figyelmet. Előbbi esetben a jogalkotói téves alkotmányértelmezést politikai elvek által befolyásoltnak tartotta, míg utóbbi esetben az alapjogok kellő ismerete hiányának köszönhető nem szándékos sérelemkórást valószínűsített.¹⁴⁰ Kelemen Katalin az átalakult alkotmánybírósági jogosítványokat igyekezett összehasonlító jogi szemszögből áttekinteni, és jóslatokba bocsátkozás nélkül azt hangsúlyozta, hogy a jogi normák adta lehetőségek gyakorlati átültetése függ az ország jogi kultúrájától, az alkotmánybíróság, valamint a politikai szervek közötti kapcsolatot mindig az adott ország politikai kultúrája határozza meg. Meglátása szerint az új alkotmánybírósági törvényben meghatározott keretek – bizonyos kivételtől eltekintve – alkalmasak arra, hogy Magyarországon továbbra is hatékony alapjogvédelem működjön.¹⁴¹ Vissy Beatrix az egyéni alapjogvédelem térnyerését elvi lehetőségként kezelte, és a német példából kiindulva elsősorban annak igazolására törekedett, hogy a normák absztrakciós szintjéhez szokott Alkotmánybíróság továbbra is az objektív jogvédelmi szerepkört preferálja majd.¹⁴² Osztovits András az elkövetkezendő évtizedek egyik legnagyobb kihívásnak tekintette, hogy az Alkotmánybíróság miként értelmezi újfajta, átalakult feladat- és hatáskörét, különösen a valódi alkotmányjogi

¹³⁸ Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 72. o.

¹³⁹ Szabó Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység - Az Alaptörvény által kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 2. sz. 69-70. o.

¹⁴⁰ Tilk: Az új típusú... 85. o.

¹⁴¹ Kelemen: Van még pálya. 93. o.

¹⁴² Vissy: i. m. 28-35. o.

panaszt, amelynek szerinte – főszabályként – csak a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatokkal szemben lenne helye.¹⁴³

A legfontosabb szakirodalmi véleményeket áttekintve megállapítható, hogy az átalakult alkotmánybírósági hatáskörök között a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése és az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének megszűnése kapta a legnagyobb figyelmet. A valódi alkotmányjogi panasz megjelenése érezhetően pozitív visszhangot kapott, ugyanakkor alapvetően a legtöbb alkotmányjogász fenntartásokkal kezelte hatékonyságát és sikerességét, amelyet nemcsak a magyar jogi kultúrától – vagyis az indítványozói hajlandóságtól –, de az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogásától is függővé tett.¹⁴⁴ Az alkotmánybírósági ügyteher kezelése, a befogadási szűrők objektivitása, az eljárásjogi kérdések ésszerű kezelése mind-mind a panaszeljárásra ható vektorok. Alapvető kérdésként szinte valamennyi szerzőnél megfogalmazódott, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyrendszere mennyiben alakul át, a rendes bíróságok ítélező tevékenységére az új hatáskörnek milyen hatása lesz, és az objektív alkotmányvédelmi funkció mellett,¹⁴⁵ vajon mekkora teret nyer a szubjektív alapjogvédelem.¹⁴⁶

¹⁴³ *Osztoivits* András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 113.o.

¹⁴⁴ *Chronowski* Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers* 2014. 8. sz. 4. o.

¹⁴⁵ Az objektív alkotmányvédelem legszűkebb értelemben az alaptörvény-ellenes normák megsemmisítését jelenti. Tágabb értelemben az is e körbe sorolható, amikor az Alkotmánybíróság nem semmisít meg jogi normát, de alkotmányos követelmény megállapításával kijelöli az adott jogszabály értelmezési tartományának alkotmányos kereteit. Legtágabb értelemben pedig az is ide tartozik, amikor a testület az indítványt elutasítja, de közben konkrét alkotmányértelmezést végez. Az alkotmányjogi panasz alakzatai közül a régi, valamint a kivételes típusú panaszok közvetlenül szolgálnak objektív jogvédelmi funkcióit is, míg a valódi alkotmányjogi panasz esetén mindez közvetetten, alkotmányos követelmény megfogalmazása útján képzelhető el. Ehhez lásd *Chronowski* Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum* 2014. 1-2. sz. 91. o.

¹⁴⁶ *Katalin Kelemen*: Access to Constitutional Justice in the new Hungarian Constitutional Framework. Life after the *Actio Popularis*? http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2466908 (2015.12.10.)

IV. Az alkotmányjogi panasz anyagi jogi szabályozása – dogmatikai alapvetések

Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályozásának egyes elemei az előző fejezetben, a parlamenti vita alakulásának folyamatában ugyan felsejlettek, de teljes körű bemutatásukra még nem került sor. Ebben a fejezetben az ismétléstől tartózkodva, dogmatikai megfontolások mentén kívánom bemutatni az alkotmányjogi panasz szabályozását, meghatározva a panasz egyes típusai közti alapvető különbségeket, az alkotmányjogi panasz alanya, tárgya, funkciója, alapvető rendeltetése köré fonódó, a szabályozásban rejlő elméleti kérdéseket, olykor nehézségeket. Az elemzéshez – ahol lehetséges – az összehasonlító módszert is segítségül hívom, amely a magyar modell megértéséhez és értékeléséhez is hozzájárulhat. Elsősorban az alkotmányjog-elmélet, valamint a szakirodalmi álláspontok összevetésén keresztül igyekszem megragadni az alkotmányjogi panasz lényegét, valamint feloldani a szabályozásban rejlő különböző dilemmákat. A dogmatikai fejtegetéseket az elmúlt négy éves alkotmánybírósági gyakorlattól azonban nem kell és nem is lehet teljesen egészében függetleníteni, az elméleti koncepció valós gyakorlati értelmezése olykor a kétségek feloldásához vezet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem egyszer tűnnek fel olyan dogmatikai kérdések, amelyek mikénti értelmezése kihat az alkotmányjogi panasz tényleges funkcionálására.

Az eljárásjogi szabályok bemutatásától és részletes vizsgálatától ehelyütt tartózkodom, ezekre a kérdésekre a következő fejezetben térek ki.

1. Alkotmányjogi panasz típusai

Az alkotmányjogi panasz többféle módon tipizálható, csoportosítható.

a) Az *Alaptörvény szabályozásából* kiindulva – ahogy erről már volt szó – két alapvető típus különíthető el: a *normatív*, valamint a *bírói döntéssel* szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz. Az alkotmányozó tehát alapvetően a panasz tárgya szerint e két fő kategória elkülönítését tartotta fontosnak, amelyek differencia specifikája, hogy valamely norma vagy maga a bírói döntés alaptörvény-ellenessége merül fel az adott ügyben.

b) Ha az *Abtv. szerinti felosztásra* tekintünk kiindulópontként, akkor azt mondhatjuk, hogy a jogalkotó az alaptörvényi felosztást tovább cizellálva a normatív panaszon belül

további altípusokat határozott meg. Megkülönbözteti 1. a „régí” alkotmányjogi panaszt,¹⁴⁷ 2. a „kivételes” alkotmányjogi panaszt, és 3. a legfőbb ügyész kezdeményezésére induló panaszt. A „régí” alkotmányjogi panasz elnevezés abból adódik, hogy ez az altípus alapvetően megfeleltethető az Alaptörvény előtti alkotmányjogi panasznak.¹⁴⁸ A „kivételes” alkotmányjogi panasz elnevezése pedig a törvényszövegből következik,¹⁴⁹ mivel e panasztípus meghatározásánál maga a jogalkotó használja a kivételes jelzöt. A szakirodalom egyébként ezt a típust „gyors”,¹⁵⁰ és „közvetlen”¹⁵¹ panaszként is ismeri. Mindkét utóbbi jelzöt elsősorban az indukálta, hogy e panasztípusnál az ügy bírósági eljárás nélkül kerül az Alkotmánybíróság elé. A *közvetlenség kétféle módon* is értelmezhető: *egyrészt* az alaptörvény-ellenes norma bírói jogalkalmazás nélkül fejt ki hatását az érintettre, *másrészt* a bekövetkezett jogsérelem miatt bírói eljárás nélkül, közvetlenül lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni.¹⁵²

Magam részéről a továbbiakban a törvényi felosztást alapul véve, az említett elnevezésekhez ragaszkodva vizsgálom az alkotmányjogi panaszt, így megkülönböztetem: a régi típusú, a kivételes, a legfőbb ügyészi és a valódi alkotmányjogi panaszokat.

c) Az előbb említett elnevezéseket használva az alkotmányjogi panasz a szerint is csoportosítható, hogy annak *alapjául szolgált-e egyedi ügy*.¹⁵³ Így a régi, a legfőbb ügyészi és valódi alkotmányjogi panasz esetében az alapjogi probléma valamely bírósági eljárásban merült fel, míg a kivételes alkotmányjogi panasznál alapul fekvő bírósági eljárásról nem beszélhetünk, az alapjog közvetlenül (bírósági eljárás közbejötté nélkül) sérült. Így tehát a panasztípusok a bírósági eljárás mentén is csoportosíthatóak, és azt mondhatjuk, hogy vannak bírósági eljáráshoz tapadó, valamint bírósági eljárást nélkülöző panasz-indítványok.

d) Az alkotmányjogi panasz csoportosítható az indítványozói jogosultság közvetlen vagy közvetett jellege szerint is. A régi, a kivételes, és a valódi alkotmányjogi panasz esetén az alapjogaiban sértett személy közvetlenül fordulhat alkotmányos jogorvoslatért a

¹⁴⁷ Köblös Adél: A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 80-89.o.

¹⁴⁸ Lásd a II./2. pontot.

¹⁴⁹ Lásd a IV./5.2. pontot.

¹⁵⁰ Balogh-Békési Nóra: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közöny* 2012. 10. sz. 420. o.

¹⁵¹ Fröhlich Johanna: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható panaszok befogadhatósága. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013. 1. sz. 90. o.

¹⁵² Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, Budapest 2015. 92. o.

¹⁵³ Lásd a III./2.1.1. pontot.

testülethez, míg a legfőbb ügyész közvetett aktorként indítványoz, aki a jogainak védelmére nem képes személy, vagy a társadalom nagyobb csoportja nevében jár el. Felismerve, hogy a legfőbb ügyész ilyenkor az alapjogaiban sérelmet szenvedetteknek keres jogorvoslatot, mégis megállapítható, hogy kezdeményezői hajlandósága saját belátásán múlik, arra az Abtv. – meglátásom szerint – nem kötelezi, csupán lehetőséget biztosít számára. Az, hogy a legfőbb ügyész e jogával kíván-e élni, függ a saját szerepfelfogásától, és politikai konfrontációs képességétől egyaránt. Abban az esetben ugyanis, ha valamely jogszabály alaptörvény-ellenességét kérdőjelezi meg az Alkotmánybíróság előtt, közvetve a jogalkotó hatalommal kerül szembe. Megjegyzem, az elmúlt négy éves panasz gyakorlatban ez a típus még nem jelent meg. Az alkotmányjogi panasz ügyész általi kezdeményezése más európai országokban is előfordul, így például Spanyolországban és Portugáliában, máshol (Spanyolország, Szlovénia, Montenegró) az ügyészen kívül az ombudsman¹⁵⁴ is élhet a kezdeményezés lehetőségével.¹⁵⁵

A közvetlenség a panaszeljáráásban tehát értelmezésem szerint azt is jelenti, hogy abban nem vesz részt közvetett aktor. Épp emiatt nem tartom szerencsésnek a kivételes alkotmányjogi panasz „közvetlen”-ként történő elnevezését, mert ebben az értelmezésben a régi és a valódi is közvetlen alkotmányjogi panasznak tekinthetőek.

e) Az alkotmányjogi panasz sajátos esetéről rendelkezik a választási eljárásról szóló 2013. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a, amely szerint „[a]z e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.” E panasztípus kizárólag a választási eljárás során értelmezhető, és a választási szerv határozatával kapcsolatos bírói döntések ellen vehető igénybe, amelyre az alkotmányjogi panasz eddig bemutatott típusaihoz képest eltérő eljárásjogi szabályok vonatkoznak. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése alapján a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen

¹⁵⁴ Erik Kerševan: Die Verfassungsbeschwerde in Slowenien. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz. 312-320. o. Sally J. Kenney – William M. Reisinger – John C. Reitz: *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan, New York 1999. 14. o. Ahogy az már említésre került (lásd 2. jegyzet) az ombudsman általi kezdeményezés az Alaptörvény előtt a magyar biztost is megillette.

¹⁵⁵ Mavčič: i. m. 71. o., Nino Tsereteli: *Mechanism of Individual Complaints – German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis*. http://www.etd.ceu.hu/2007/tsereteli_nino.pdf (2015.02.07.) 11. o.

népszavazási ügy esetében is alkotmányjogi panasz nyújtható be, szintén eltérő eljárási szabályok mellett.¹⁵⁶

2. Az alkotmányjogi panasz alanya – jogosultság

Az alkotmányjogi panasz alanyi oldalát vizsgálva megállapítható, hogy az eljárás alanya az *Alaptörvényben biztosított jogaiban* sérelmet szenvedett személy vagy szervezet. Alkotmányjogi panasz benyújtására tehát ez a személyi kör *jogosult*. A jogosultságtól azonban meg kell különböztetni az érintettséget, amely utóbbit, az Alkotmánybíróság tartalmi befogadási szűrőként vizsgálja, ezért azt eljárásjogi kérdésnek tekintem, és a későbbiekben vizsgálom.

Ahhoz, hogy meg tudjuk határozni, ki lehet az Alaptörvényben biztosított jogaiban sérelmet szenvedettként a panasz indítványozására jogosult, olyan előkérdések tisztázása szükséges, mint az Alaptörvényben biztosított jog fogalma és annak elhatárolása az alapvető jog fogalmától, az alapjogi jogképesség és cselekvőképesség közti különbségek feltárása, valamint az alapjogok kötelezettjeként az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének mibenléte. Mindezek meghatározásához azonban elengedhetetlen a kialakult alkotmánybírósági értelmezés bemutatása.

2.1. Az alapvető jogok, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok meghatározása

Az Abtv. mind a normatív, mind a valódi alkotmányjogi panasz esetében azt a feltételt írja elő, hogy az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított joga sérelmére kell hivatkoznia. A törvény indokolása szerint a jogalkotó szándékosan használta ezt a tágabb értelmű megfogalmazást, lehetővé téve ezáltal, hogy az alkotmányjogi panaszt benyújtók az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című részében található alapjogokon túl az Alaptörvény olyan rendelkezéseire is alapíthassák beadványaikat, amelyek számukra valamilyen egyéb jogot biztosítanak.

Az alapvető jogok azok a jogok, amelyeket az állam alkotmánya felsorol, és e minőségükben elismer. Általános értelemben az alapvető jogok tehát az alkotmány által az egyénnek alkotmányjogilag elismert és garantált alanyi (szubjektív) jogai, amelyek jogosítják az egyéneket és kötelezik az államot. Az egyén az állammal szemben ezekre a

¹⁵⁶ A speciális eljárásjogi szabályokhoz lásd a V./4.1.1. és a V./4.1.2. pontokat.

jogokra hivatkozhat, a bennük foglaltakat követelheti, és adott esetben bírói úton érvényesítheti.¹⁵⁷ Az alapvető jogok individuális garanciákat tartalmaznak, és elsősorban azt biztosítják, hogy az állam ne gyakorolhasson teljes hatalmat az egyének felett. Nem minden, alkotmányban nevesített jog minősül azonban alapjognak. Formai szempontból általában azok a jogok tekinthetők alapvető jognak, amelyek az alkotmány alapjogi katalógusában szerepelnek. Fontos viszont hangsúlyozni, hogy adott esetben, az alapjogi katalógusban szereplő előírásoknak sem mindegyike alapvető jog, lehetnek köztük ugyanis alapjognak nem minősülő, de ahhoz hasonlóan alkotmányi védelmet élvező úgynevezett alkotmányos jogok. Tartalmi szempontból adott rendelkezés akkor nevezhető alapvető jognak, ha az egyén számára az államhatalommal szemben elismert alanyi jogot tartalmaz, vagyis olyan jogi pozíciót, ami biztosítja az alapjogban foglaltak érvényesíthetőségét. Ezek a jogok az alkotmány erejénél fogva kötelezik az államot, és kötik az államhatalmat.¹⁵⁸ Az egyének tehát alanyi jog birtokában van meg a lehetősége, hogy az államtól tényleges tevőleges magatartást, adott esetben beavatkozásként jogalkotási tevékenységet, vagy konkrét intézkedést követeljen.¹⁵⁹

Az alapjogok, mint alanyi jogok elsődlegesen a jogosultak és az állam, illetve annak szervei közötti jogviszonyokban érvényesülnek, közvetlen vertikális hatályuk van.¹⁶⁰ Az alapjogi kötöttséggel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az alapvető jogoknak az állam és az egyén viszonyában értelmezett vertikális hatása mellett azonban létezik az úgynevezett horizontális hatása, vagyis az alapjogok magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban bizonyos érvényesülése.¹⁶¹ Az alapvető jogok bár közvetlenül nem érvényesek a magánjogi kapcsolatokban, de azokra kisugárzó hatásuk van, amelyet a törvényhozónak a magánjogi szabályozás kialakításakor figyelembe kell vennie.¹⁶² A hazai alkotmányjogi dogmatika és joggyakorlat azonban még meglehetősen bizonytalan abban a kérdésben, hogy az alapvető jogoknak közvetett horizontális hatály tulajdonítható-e.¹⁶³

Az Alaptörvényben biztosított jogok az alapvető jogokat magában foglaló, de attól tágabb kategória, amely olyan jogokat is felölel, amelyek az alkotmány erejénél fogva, önmagukban nem hordoznak alanyi jogosultságot, de az Alkotmánybíróság jogértelmezése

¹⁵⁷ *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia... 428. o.

¹⁵⁸ *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia... 430-433. o.

¹⁵⁹ *Kiss György*: Alapjogok kollíziója a munkajogban. JUSTIS Tanácsadó Betéti társaság, Pécs 2010. 95. o.

¹⁶⁰ *Ádám*: Alkotmányi értékek... 50. o.

¹⁶¹ A német alkotmányjogi irodalomban e kérdés az úgynevezett *Drittwirkung*, azaz a „harmadhatály” tana. Lásd pl. *Claus Dieter Classen*: Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundeiverfassungsgerichts. *Archiv des öffentlichen Rechts* 1997. Band 122. 65-107. o.

¹⁶² *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia... 440-441. o.

¹⁶³ *Halmai – Tóth*: i. m. 101-102. o.

következtében alkalmasak arra, hogy megsértésük esetén a jogosult azokra alkotmányos igényt alapítson. Az Alkotmánybíróság nemcsak jogokként megfogalmazott alaptörvényi rendelkezésekből vezethet le jogosultságot, de olykor elvont alkotmányos alapelvek, azok bizonyos aspektusai is ilyen értelmet nyerhetnek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányos jogra az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmány sérelem nem alapozható.¹⁶⁴ Ez azonban nem azt jelenti, hogy alkotmányjogi panaszban e jog ne lenne hivatkozható,¹⁶⁵ hanem azt, hogy egyrészt „nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, vagyis az alkotmányos jognak még a lényeges tartalma is korlátozható”, illetve, hogy az önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, ha a korlátozás nem ésszerű.”¹⁶⁶

Vannak olyan európai államok, ahol alkotmányjogi panasz valamennyi alapvető joggal szemben igénybe vehető,¹⁶⁷ így például Szlovénia,¹⁶⁸ Horvátország¹⁶⁹ és Montenegró, míg más országokban az Alkotmánybíróság helyett maga az Alkotmány határozza meg, hogy pontosan mely alkotmányos jogok támadhatók alkotmányjogi panasszal. A *Német Szövetségi Köztársaság* Alaptörvényének (a továbbiakban: Grundgesetz) 93. cikk (1) bekezdés 4a) pontja szerint a Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alkotmányjogi panaszról, amelyet bárki benyújthat, kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette *valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103., 104. cikkben foglalt jogát*. Spanyolországban pedig kizárólag az Alkotmány 14., 15-30., valamint az 53. cikkeiben elismert alkotmányos jogokra lehet hivatkozni a panaszindítványban.¹⁷⁰ E megoldásokhoz képest a magyar szabályozás alapjogvédelmi szempontból sokkal nyitottabb, mert az Alkotmánybíróságnak az a jogosultsága, hogy az Alaptörvényben biztosított jogokat maga értelmezi, megteremti a lehetőséget a minél szélesebb körű jogvédelemre.

¹⁶⁴ 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]

¹⁶⁵ Utal erre az Alkotmánybíróság például a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban, Indokolás [32]–[37].

¹⁶⁶ 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]

¹⁶⁷ *Mavčič*: i. m. 71. o.

¹⁶⁸ *Kerševan*: i. m. 312-320. o.

¹⁶⁹ Tomislav *Pintarič*: Die Verfassungsbeschwerde in Kroatien. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz. 321-329. o.

¹⁷⁰ *Tsereteli*: i. m. 22-23. o.

2.1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az elmúlt négy éves alkotmánybíróvási joggyakorlatot elemezve megállapítható, hogy a testület az alkotmányjogi panasz indítvány alapjául több olyan alkotmányos jogra való hivatkozást ismert el, amely önmagában nem minősül alapvető jognak, s amelyet az Alkotmánybíróság nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezetett le. A testület tehát az alkotmányjogi panasz jogalapjaként meghatározott „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” kitételt a jogalkotói elvárásnak megfelelően nem az alapvető jogokkal teszi egyenlővé, hanem az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből általa levezetett alkotmányos jogokra alapozott panaszokat is befogad. Meglátásom szerint mindez hozzájárul a minél szélesebb körű alkotmányvédelem megteremtéséhez. Meg kell azonban jegyezni, hogy a testület az Alaptörvény egy-egy, nem az alapvető jogokat tartalmazó fejezetében fellelhető szabályából *kivételesen* vezet le Alaptörvényben biztosított jogot.¹⁷¹

a) A *jogbiztonság* követelményének sérelmére való hivatkozással az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi gyakorlatát, és azt alapvetően két esetben, a *visszaható hatályú jogalkotásra* és a *felkészülési idő hiányára* alapított indítványoknál vizsgálja.¹⁷² Az elvont jogállamiság-fogalom a testület eddig folytatott következetes álláspontja szerint önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak.

b) Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányjogi panaszban hivatkozni lehet a *bírói függetlenségre*, vagyis az Alaptörvénynek arra a rendelkezésére, amely a bírák számára biztosít jogokat. A testület a bírói függetlenséget az igazságszolgáltatás függetlensége legfontosabb garanciájának tartja, a független igazságszolgáltatást pedig a jogállami működés egyik fundamentumának. A bírói függetlenség nem alapjog, alapvetően a jogkeresők érdekét szolgálja, amely nemcsak igazságszolgáltatási vagy szervezési-igazgatási alapelv, hanem egyes elemeiben a bírói tisztséget viselő személy Alaptörvényben biztosított joga és kötelezettsége is. Az Alaptörvény 26. § (1) bekezdését tehát az Alkotmánybíróság úgy értelmezi, hogy az a bírák szakmai és személyi függetlenségét garantálja, valamint jogot biztosít a bírák, mint a bírói szolgálatot ellátó

¹⁷¹ 3043/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6]

¹⁷² Összefoglalóan: 1140/D.2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580. Az Alaptörvény hatályba lépése után: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]; 3309/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [4]; 3321/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [5]; 3033/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [7]; 3048/2013. (II.28.) AB végzés, Indokolás [28]; 3022/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [26]; 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]; 3204/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3222/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [12]; 3266/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [6]; 3273/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [10]; 3106/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [15];

természetes személyek részére a függetlenségre. A testület azt is megállapította, hogy a bírakat megillető javadalmazás a bírói függetlenség része, így alkotmányjogi panaszban hivatkozható jogos igényként tekint rá.¹⁷³ A bírói függetlenség azonban a bírák számára biztosított jog, a peres eljárásban részt vevő felek alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhatnak erre.¹⁷⁴

c) Az Alkotmánybíróság szerint a *szereződési szabadság* az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezzi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az ésszerűségi tesztet alkalmazva bírálendő el. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadságra mint Alaptörvényben biztosított jogra alapított alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálásának nem látta akadályát.¹⁷⁵

d) Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem ismerte el alkotmányos jogként az olimpiai járadékhoz való jogot, amely, mint törvényi jog sem alapvető jognak, sem Alaptörvényben biztosított egyéb, nem alapvető jognak nem minősül. Így az olimpiai járadékhoz való jog nem áll alkotmányjogi panasz keretében érvényesíthető alaptörvényi védelem alatt.¹⁷⁶

e) A testület nem ismeri el az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdését sem, mint az önkormányzati alapjogok hivatkozási alapját. Önkormányzati alapjogokról ugyanis az Alaptörvény nem rendelkezik, az említett rendelkezés a helyi közügyek összetevőit tartalmazza, amelyekre alkotmányjogi panaszt nem lehet alapítani.¹⁷⁷

f) Az Alkotmánybíróság eddig folytatott következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe foglalt jogforrási hierarchia, illetve annak sérelme nem Alaptörvényben biztosított jog.¹⁷⁸

g) Az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében az alkotmányozó közösségi érdekről, nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik, így e szabály nem jogot biztosít, hanem államcél fogalmaz meg.¹⁷⁹

¹⁷³ 4/2014. (I. 30.) AB határozatban, Indokolás [43]–[53]

¹⁷⁴ 3173/2015. (IX. 23.) AB határozatban, Indokolás [32]

¹⁷⁵ Vö. pl. 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, 33/2015. (XII. 3.) AB határozat.

¹⁷⁶ 3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [14].

¹⁷⁷ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7].

¹⁷⁸ 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [22].

¹⁷⁹ 3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11].

h) Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének, illetve 28. cikkének címzettjei a bíróságok, ezek a rendelkezések nem fogalmazzak meg olyan jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt önállóan lehetne alapítani.¹⁸⁰

i) Az alapjogi viszonyokban kötelezetti oldalon mindig az állam, vagy annak valamely szerve áll. Nem jelenti azonban mindez azt, hogy az állam számára kötelezettséget megfogalmazó alaptörvényi rendelkezésekből az Alkotmánybíróságnak Alaptörvényben biztosított jogot kellene levezetnie. Az indítványozók e rendelkezésekből gyakran alapjogi kötelmi viszonyt feltételeznek, és az állami kötelezettségekre saját alanyi jogi igényükként hivatkoznak. A testület következetes gyakorlatot folytat, és minden ilyen jellegű próbálkozást visszautasít, így például nem fogadja el az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében (jogszabályok megismerhetőségének biztosítása), L) cikk (1) bekezdésében (házasság és család védelme), XV. cikk (5) bekezdésében (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők külön intézkedésekkel való védelem) rögzített állami kötelezettségeket hivatkozási alapként.¹⁸¹

j) Megjegyzendő azonban, hogy a testület a XV. cikk (5) bekezdésére vonatkozó korábbi gyakorlatától a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban eltért. Az Alaptörvénynek ezt az esélyegyenlőségi rendelkezését – a XIX. cikk (4) bekezdésével (egységes állami nyugdíjrendszer) együtt – alapjogi szabályokként értelmezte, amelyre alkotmányjogi panaszt lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság e döntésével azonban ingoványos talajra lépett, mert amennyiben ezekből a rendelkezésekből alanyi jogot eredeztet, akkor az Alaptörvény többi, ilyen típusú, az állam számára kötelezettséget előíró rendelkezésével kapcsolatban is az indítványozók joggal támasztanak hasonló igényt – amely nem helyeselhető. Ez a döntés azzal a veszéllyel is jár, hogy a panaszosok az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényben biztosított jogot definiáló tevékenységét kiszámíthatatlannak tartják, amely értelemszerűen az indítványozói hajlandóságra is kihathat.

k) Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Alaptörvény *a szociális biztonság*hoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmazza. „Az Alaptörvény XIX. cikkének – e tekintetben releváns – (1) bekezdése szerint: »Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.« Az első

¹⁸⁰ 3211/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16].

¹⁸¹ 3189/2014. (VI. 27.) AB végzés, Indokolás [11], 3127/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [21].

mondat a »törekszik« kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása *nem alanyi alapjog, hanem csak államcél*. Ez – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével, amely szerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, e cikk (2) bekezdésével, amelynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyane cikk (3) bekezdésével, amely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, amelyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondatnak az a kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak »törvényben meghatározott« mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.¹⁸²

1) Számos esetben hivatkoznak az indítványozók olyan alaptörvényi rendelkezésekre, amelyekből Alaptörvényben biztosított jog *nem* vezethető le. Ilyennek tekinthető *tipikusan* például az R) cikk (1) bekezdése (az Alaptörvény Magyarország jogrendjének az alapja), T) cikk (a jogalkotás alapvető szabályairól), az I. cikk (1) bekezdés (az emberi jogok védelme), az I. cikk (3) bekezdés (az alapvető jogok korlátozása), a 25. cikk (3) bekezdés (a Kúria jogalkalmazás egységét biztosító szerepe).¹⁸³

¹⁸² 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24].

¹⁸³ Az Alkotmánybíróság minden ilyen típusú esetben visszautasítja az alkotmányjogi panaszt: 3235/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [2]; 3236/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [2]; 3061/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [2]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [42]; 3073/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [3]; 3089/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [7]; 3125/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [6]; 3126/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [4]; 3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [16]; 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [17]; 3001/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [14]; 3010/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [23]; 3017/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [38]; 3018/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3043/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [6]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [25]; 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7]; 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [22]; 3137/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [14]; 3163/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [13]; 3171/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [12]; 3180/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [52]; 3189/2014. (VI. 27.) AB végzés, Indokolás [11]; 3200/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [15]; 3207/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [16]; 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]; 3218/2014. (IX. 22.) AB

Az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységének áttekintésével megállapítható, hogy a testület igyekszik az Alaptörvényben biztosított jogok körét bővíteni, ugyanakkor nem enged teret a parttalan hivatkozás érvényesülésének.

2.2. Az alapjogi jogképesség

Az alapjog-érvényesítés szempontjából fontos pontosan körülhatárolni az alapjogi jogképesség fogalmát is, amely nem más, mint adott természetes vagy jogi személynek az a képessége, hogy az alapvető jogok hordozója legyen, azaz meghatározott alapjogi normához rendelt jogalannyá válhasson. Az alapjogi jogképesség birtokában tehát a személy valamely alapvető jog garantálására hivatkozhat, azt a maga javára érvényesítheti, vagyis az alapvető jog igényjogosultja lehet. Az alapjogi jogképességet azonban meg lehet és kell különböztetni az alapjogi cselekvőképességtől. Míg előbbi az alapvető jogok „birtoklását”, utóbbi az alapvető jogok tényleges „gyakorlását” jelenti. Az alapjogi cselekvőképesség akkor áll tehát fenn, ha valaki jogi helyzeténél fogva képes arra, hogy az alapvető jogokat a saját nevében ténylegesen gyakorolja, azoknak önállóan érvényt szerezzen, és amennyiben szükséges igényét bírói úton kikényszerítse.¹⁸⁴ Az alapjogi cselekvőképesség a személyt belátási és döntési képességétől függően illeti meg, tehát ennyiben a polgári jog cselekvőképesség-fogalmának feleltethető meg. Az alapjog jogosultja az alapjogi cselekvőképesség alapján az őt megillető alapjogokat akár egyénileg, akár más útján gyakorolhatja és érvényesítheti. Az egyének csoportja valamely közös csoportképző ismérv alapján, az alapjog jellegének megfelelően, a jogviszony alanyi pozíciójába kerülhet. Az alapjogi cselekvőképesség kiterjedése mindig az alapjog jellegétől függ, azonban az alapjogot csak meghatározott normatív keretek között lehet gyakorolni, mivel az alapjogvédelem állami garanciarendszere csak ilyen joggyakorlás esetén hívható életre.¹⁸⁵

2.3. Az állam mint az alapjogok kötelezettje

Az alapvető jogok legfőbb kötelezettje tehát, ahogy az már kifejtésre került, az állam, illetve annak szervei, amely azt jelenti, hogy az állam egyetlen szervének egyetlen

végzés, Indokolás [24]; 3286/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [13]; 3034/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [36]; 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [31]; 3135/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [19]; 3178/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [20]; 3255/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [23]; 3262/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [25]

¹⁸⁴ *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia... 437-438. o.

¹⁸⁵ *Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit*: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. 25-26. o.

intézkedése sem sértheti az alapjogokat. Az alapjogok tehát megalapozzák az állam alkotmányos kötelességét, amely az egyes alapjogok sajátosságainak megfelelően alakulhat: előfordul, hogy ez kizárólag az adott alapjog tiszteletben tartását jelenti, de az is, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozza meg. Léteznek továbbá olyan alapjogok is, amelyek az állammal szemben szolgáltatási-juttatási igényt támasztanak. Ahogy az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 7.) AB határozatában kifejtette, az állam elsőrendű kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, amely nem merül ki abban, hogy az állam tartózkodik a megsértésüktől, hanem szervezeti és jogi garanciákkal gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államot egyrészt szubjektív, másrészt objektív védelmi kötelezettség terheli, amely előbbi esetben konkrét egyedi igényt szolgál, utóbbi pedig elvont értéket, életviszonyt, szabadságot biztosít, amelyet az alapvető jog hordoz az alkotmányos rend elemeként. A szubjektív védelem körében az államnak az alapjogsérelmek orvoslásán túlmenően, az alapjogok lehető legkedvezőbb érvényesülését kell biztosítania. Az objektív jogvédelem pedig az alanyi jog konkrét védelménél szélesebb körű, mert akkor is fennáll, amikor az alapvető jogból nem vezethető le az alanyi jogosultság.¹⁸⁶ Mindazonáltal a szubjektív és az objektív jogvédelem együttesen biztosítja az alkotmányos alapjogvédelem teljességét.¹⁸⁷

Az alapjogok érvényesíthetőségét illetően nemzeti szinten elsődleges fórumnak az Alkotmánybíróság tekinthető, mivel az egyénnek közjogi alanyi joga van arra, hogy a nem megfelelő jogszabály, valamint bírói döntés vélt vagy valós alkotmány-ellenessége miatt a testülethez forduljon. A testület értékeli a jogalkotói, valamint a bírói döntést, és amennyiben megállapítja az alkotmányellenességet, jogosult azokat megsemmisíteni. Az alapjog-érvényesítés másik módja a rendes bíróságokhoz fordulás, amikor az egyén az alapjogát érintő esetben bírói utat vehet igénybe, vagyis alapjogát alacsonyabb szinten, de közvetlenül érvényesítheti. Ez utóbbira azonban csak akkor van lehetőség, ha a jogalkotó az alkotmány keretei között maradva, az egyes alapjogok érvényesíthetőségét úgy segíti elő, hogy annak egyes tartalmi elemeit ágazati szinten is alanyi jogként határozza meg. Megjegyzendő azonban, hogy e mód nem képes végső megoldást adni, mivel a bíróság hatásköre nem terjed ki a jogforrás megsemmisítésére.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 27-28. o.

¹⁸⁷ Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. Bíbor Kiadó, Budapest 1997. 167. o.

¹⁸⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 34-35. o.

2.4. Jogosult személyek és szervek

Jogosultnak kizárólag olyan személy minősül, aki az Alaptörvényben biztosított jogaiban sérelmet szenvedett, tehát alapjogi jogképességgel rendelkezik, valamint e jogok érvényesítésére képes, azaz alapjogi cselekvőképesség birtokában van. Ennek vizsgálta az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, amely esetről esetre vizsgálja, hogy az alkotmányjogi panasz indítványozója e kritériumoknak megfelel-e.

Alkotmányjogi panasz benyújtására a jogalkotó szerint nemcsak az arra jogosult személyek, hanem az alkotmányos jogaiban sértett szervek is jogosultak. Mindez összhangban van az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésével, amely szerint a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Az alkotmányjogi panasz indítványoknál ezért az Alkotmánybíróság – a természetes személyek jogosultságán kívül – azt is vizsgálja, hogy az indítványozó szervezetet az általa hivatkozott alkotmányos jog a szervezeti sajátosságait figyelembe véve megilleti-e, de a jogosultságot csak közvetlenül a szervezeti működés és joggyakorlás körében felmerülő jogsérelem esetén ismeri el.¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell tenni a természetes személyek által létrehozott jogi személyek és az állami szervek, illetve az állam által, meghatározott alapjog gyakorlásával összefüggésben létrehozott szervek között. Közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.¹⁹⁰ Ellenkező felfogás logikai ellentmondás volna, mert a jogosult és a kötelezett nem lehet ugyanaz, még akkor sem, ha más-más közhatalmi szervről van szó, mivel az alapvető jog bázisa az egyén. Alkotmányjogi panasz benyújtására tehát az a személyi kör jogosult, akinek az Alaptörvény a közhatalommal szembeni védelemképpen jogokat állapít meg.¹⁹¹ E megállapítások alapján a testület a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben úgy foglalt állást, hogy „a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.” Más európai államokban, ahol az indítványozás elsősorban a természetes személyeket illeti meg, Magyarországhoz hasonlóan, a jogi személyek számára szintén lehetőséget

¹⁸⁹ 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3].

¹⁹⁰ Így döntött az Alkotmánybíróság a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban, ABH 2009, 174, 188.

¹⁹¹ Ezt tartalmazza a 240/D/2009. AB végzés, ABH 2010, 2947, 2948.

biztosítanak a kezdeményezésre (Ausztria, Németország, Spanyolország, Svájc, Montenegró),¹⁹² míg olyan megoldás is létezik, ahol a jogi személyek ilyen jogosultsággal nem rendelkeznek (Horvátország).¹⁹³

Az alkotmánybírósgai esetjogban az alábbi konkrét problémák merültek fel.

Az Alkotmánybírósgai gyakorlata nem teljesen egyértelmű abban, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványok benyújtására jogosultak lehetnek-e. Egy korábban említett ügyben¹⁹⁴ megállapította a testület, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz önkormányzati alapjogokat, ugyanakkor befogadta az indítványt abban az esetben, ha az ügy alapjául szolgáló bírósági eljárásban az önkormányzat félként szerepelt, és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.¹⁹⁵ Az érintettséggel kapcsolatban – bár értelmezésem szerint eljárásjogi kérdés, ezért később tárgyalom – annyi itt is leszögezhető, hogy az alapjogi jogosultság az alapjogi érintettség feltétele, tehát annyiban vizsgálható valamely személy vagy szerv adott ügyben való alapjogi érintettsége, amennyiben az Alkotmánybírósgai elismeri, hogy az adott alapjog alanya lehet. Amikor tehát a testület az önkormányzatot érintettként kezeli, implicite azt is elismeri, hogy az önkormányzat valamely alapjog tekintetében alanyi jogok hordozója lehet. Meglátásom szerint azonban az Alkotmánybírósgai ezzel téves következtetésre jutott. Korábbi gyakorlatában következetesen hangsúlyozta, hogy az állam szervei, azaz a közhatalom gyakorlói nem lehetnek alapjog alanyai.¹⁹⁶ Az önkormányzat pedig elvitathatatlanul ilyen szervnek minősül, ezért alapjoggal elvileg nem rendelkezhet.¹⁹⁷ E helyütt annak tisztázására is felhívom a figyelmet, hogy az alkotmányjogi panasz esetében megkövetelt érintettség nem azonos az alapügyben való érintettséggel, és nem is tehető azzá. Attól, hogy valamely személy vagy szerv az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben érintett volt, eljárásjogi szempontból nem feltétlenül lesz az alkotmányjogi panasz érintettje. Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz eljárás szükséges, de nem elégséges feltétele.¹⁹⁸ *Németországban* a Grundgesetz 93. cikk (1) bekezdés 4b) pontja kimondja, hogy a Szövetségi Alkotmánybírósgai dönt azokról az alkotmányjogi panaszokról,

¹⁹² Gianluca *Gentili*: A Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges. Exploring Advantages for the Italian Constitutional Court. http://www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2012_volume_1/7.Gentili.pdf (2016.02.08.) 164-174. o.

¹⁹³ *Mavčič*: i. m. 71. o.

¹⁹⁴ Lásd a 2.1.1. pontot.

¹⁹⁵ 3178/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [8].

¹⁹⁶ Lásd pl. 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés.

¹⁹⁷ Alapjog akkor illethetné meg, ha az önkormányzat adott jogviszonyban nem közhatalom gyakorlójaként (hanem pl. mint emberek közössége) jelenne meg.

¹⁹⁸ 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [8].

amelyeket *a községek, vagy azok szövetségei* nyújtanak be azon az alapon, hogy a 28. cikkben biztosított jogaikat a törvény sérti, tartományi törvény esetében azonban csak akkor, ha azt a tartományi alkotmánybíróság előtt nem lehet megtámadni.¹⁹⁹

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon elsősorban a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában azonban megállapította, hogy „az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog, mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag »emberre« vonatkozatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.”²⁰⁰ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság e kérdésben nem egységes, az idézett határozatokhoz több alkotmánybíró is különvéleményt csatolt, amelyben megkérdőjelezi a testület kiterjesztő értelmezését. Álláspontom szerint, amikor az alkotmánybírói gyakorlat egyes alkotmányos jogokat ilyen módon értelmez, és a lehető legszélesebb alanyi kör számára biztosít jogosultságot, akkor – amennyiben az így kialakított gyakorlatához a későbbiekben következetesen ragaszkodik, és ez által tevékenysége kiszámítható lesz – alapvető rendeltetésének tesz eleget, továbbá az Alaptörvény legfőbb védelmezőjeként lép fel. Minden ezzel ellentétes vélemény alapjog-korlátozó.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogi személynek nincs emberi méltósága (az emberi méltóság alapjogából eredő, a természetes személyeket megillető *általános cselekvési szabadsága*), ezért a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére,²⁰¹ de az abból levezetett diszkriminációtilalomra igen.

¹⁹⁹ Christoph Gusy: Die Verfassungsbeschwerde. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988. 31-40. o., Helmut Steinberger: Models of constitutional jurisdiction. Council of Europe, Strasbourg 1993. 30. o.

²⁰⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30], 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [27].

²⁰¹ 3001/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [6].

3. Az alkotmányjogi panasz tárgya

3.1. Jogszabályok

A normatív panasz-típusok törvényi definíciójából következően az alkotmányjogi panasz tárgya ezekben az esetekben valamely jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés. Az Abtv 37. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálhatja. Ebben az esetben az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságának törvényi deklarációjával a jogalkotó lezárta azt a szakmai vitát, amely korábban a bírói szervezet és az Alkotmánybíróság között e tárgykörben zajlott.²⁰² A *jogegységi határozat* felülvizsgálhatóságát a testület azonban szűkítően értelmezi, és a kivételes alkotmányjogi panaszeljáráásban közvetlen hivatkozásként, érintettség hiányában, nem fogadja be.²⁰³

Nem minden jogszabály vonható azonban alkotmányossági kontroll alá, ugyanis az Alaptörvény tartalmaz egy szűkítő rendelkezést.²⁰⁴ Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében: „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére

²⁰² Darák Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. 83. o.

²⁰³ Ehhez lásd VI./2.1.2. c) pontot. A német Szövetségi Alkotmánybíróság a magyar gyakorlathoz hasonló elvet követ, ugyanis a szövetségi legfelső bíróságoknak azok a döntései, amelyek az igazságszolgáltatás egységét szolgálják, és nincs az állampolgárokra nézve közvetlen jogi hatásuk, kivételt jelentenek az alkotmányjogi panasz tárgya alól.

²⁰⁴ 2010 novemberében elfogadott alkotmánymódosítással az Alkotmánybíróság korábbi hatáskörét súlyosan korlátozták, ami – más formában – az új Alaptörvényben is fennmaradt.

vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”²⁰⁵ Ha az alkotmányjogi panasz e hatáskörszűkítésbe ütközik, az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányára hivatkozva az indítványt visszautasítja.²⁰⁶ A rendelkezéssel, amit az R) cikk 3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, az alkotmányozó hatalom célja az volt, hogy a költségvetéssel kapcsolatos törvényeket kivonja az alkotmányossági vizsgálat alól, amelyet az Alkotmánybíróság döntéshozatalának korlátozásával valósított meg.

A testület hajlamos időnként e szűkítő rendelkezést, amely értelmezésem szerint *kivétel-szabálynak* minősül, kiterjesztően értelmezni.²⁰⁷ Ahhoz azonban, hogy az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos feladatának eleget tudjon tenni, az ilyen jellegű törekvésekkel visszafogott módon kell bánnia.

Az Alkotmánybíróság kifejtette,²⁰⁸ hogy alkotmányjogi panasz eljárásban a támadott jogszabály hatályvesztése – szemben az elvont normakontroll eljárással – még nem vezet szükségképpen az eljárás megszüntetéséhez. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Ha az említett feltétel hiányában nem állapítható meg az alaptörvény-ellenesség, akkor az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot sem folytatja le. Ugyanezt megfordítva az Alkotmánybíróság a panasz tárgyaként olyan jogszabályi rendelkezést is elfogad, amely a panasz benyújtásakor még nem lépett hatályba, viszont az alkotmánybírósági eljárás ideje alatt ez bekövetkezik. A testület ilyen esetben nem állapít meg időelőttiséget.²⁰⁹

A régi típusú alkotmányjogi panasz fogalmából következő elvárás, hogy csak olyan jogszabályra lehet e panasztípuson belül hivatkozni, amelyet az indítványozóval szemben a rendes bíróság ténylegesen alkalmazott, míg a kivételes alkotmányjogi panasz esetében a követelmény éppen az, hogy a panaszossal szemben a vitatott jogszabályt bírósági eljárásban ne alkalmazzák. E kérdések azonban inkább eljárásjogiak, amelyeket a testület a befogadási eljárásban formai szűrőként vizsgál.

A régi típusú alkotmányjogi panasz fogalmából az is következik, hogy a panasz tárgya *közvetetten* bírói döntés is. Az ilyen ügyekben ugyan a testület nem a bírói döntés, hanem a jogszabály alkotmányosságáról dönt, a panasz tárgyát azonban úgy próbálja meg

²⁰⁵ *Küpper*: i. m. 94. o.

²⁰⁶ 3116/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [47].

²⁰⁷ Lásd pl. 3155/2014. (VI. 23.) AB végzés, 3076/2015. (IV. 23.) AB végzés.

²⁰⁸ 3303/2012. (XI. 12.) AB végzés Indokolásának [10] bekezdésében.

²⁰⁹ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [40].

behatárolni, hogy a testület milyen típusú bírói döntésben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára jogosult. Az Alkotmánybíróság e kérdés vizsgálatakor azt hangsúlyozta: az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a 27. §-ban foglaltakkal ellentétben – nem teszi a kérelem benyújtásának kifejezett feltételévé, hogy az alkotmányjogi panasz az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntést érintsen. A testület szerint felmerülhet, hogy ennek ellenére a 26. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának fő szabály szerint – a kivételek lehetőségét ki nem zárva – csak az érdemi, perjogi értelemben vett ügydöntő határozat ellen van helye.²¹⁰ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Abtv. alapján – különös tekintettel az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szövegének összevetésére, továbbá azok kifejezett eltérésére – nem tartotta indokolhatónak annak kimondását, hogy a 26. § (1) bekezdés szerinti panasz kizárólag érdemi, ügydöntő határozatok ellen lenne benyújtható. Az alkotmányjogi panasz funkciójának – amely az alapjogi sérelmek orvoslása – megfelelő értelmezés arra enged következtetni, hogy a panasz elsősorban az érdemi bírósági döntésekkel okozott alapjogsérelmek orvoslására szolgál. Mindazonáltal alkotmányjogi panasszal támadhatók perjogi értelemben ügydöntőnek nem minősülő határozatok is, feltéve, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme kifejezetten az érdemi döntés meghozatala előtt, és az érdemi döntéssel nem orvosolható módon következik be.²¹¹

3.2. Bírói döntések

Az Abtv. 27. §-a elsődlegesen az *eljárást befejező egyéb döntések* és az *érdemi határozatok* megtámadását teszi lehetővé. Az Abtv. azonban nem határozza meg, hogy mit jelent az „érdemi határozat” és milyen döntések tartoznak ide. Ezért meglátásom szerint az Alkotmánybíróságnak minden esetben egyedileg, az ügy jellegétől függően kell vizsgálnia azt, hogy mi tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak. E vizsgálatban azonban a testület legfőképp a polgári eljárásjog, valamint a büntető eljárásjog dogmatikájára hagyatkozik. Kétség esetén, úgy vélem, mindig a panaszos javára kellene döntenie, és a jogi szabályozás alkotmányos kereteit értelmező tevékenysége révén a lehető leginkább

²¹⁰ Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Abtv. hatályba lépését megelőzően kialakított gyakorlata nem volt egységes. A testület esetről esetre vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős határozat – a döntés tárgyára és az érintett személyekre gyakorolt hatására tekintettel – érdeminek volt-e tekinthető. Lásd *Vincze – Csuhány – Sonnevend – Jakab*: i. m. 1145. o. „Az alkotmányjogi panasz – főszabályként – a jogerős ügydöntő határozatokkal szemben terjeszthető elő”, 1492/B/2007. AB végzés, ABH 2008, 3614, 3615. A korábban hivatkozott (lásd a III./2.1.2. pontot) 715/D/1994. számú határozatában azonban a testület megállapította, hogy az eljáró bíróságnak lehetnek olyan nem ügydöntő érdemi határozatai, amelyek az indítványozók alkotmányos jogait érinthetik.

²¹¹ 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [22]-[23].

bővítenie szükséges azoknak a döntéseknek a körét, amelyek alkotmányjogi panasz-indítvánnyal támadhatóak.²¹²

a) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az *egyik leggyakrabban* előforduló kérdés a büntetőeljárásban hozott kényszerintézkedéseket elrendelő döntések alkotmányossági felülvizsgálhatósága, amelyet az testület sajnálatos módon szűken értelmez. Az Alkotmánybíróság 3036/2013. (II. 12.) AB végzésében a következő hivatkozással utasította vissza egy előzetes letartóztatással szemben benyújtott alkotmányjogi panasz befogadását: „az Alkotmánybíróság a 10/2007. (III. 7.) AB határozatában megállapította, hogy [a]z előzetes letartóztatásról szóló, a személyes szabadság elvonásával járó bírói döntés a terhelt szempontjából az eljárás során hozható legsúlyosabb »közbenső« határozat [...] az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról rendelkező végzést helybenhagyó döntés tehát nem az adott büntető ügyet érdemben lezáró végső döntés, ezért az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt követelményeknek.” E gyakorlatát a testület későbbiekben is fenntartotta, hiába kérte az indítványozó annak újragondolását, arra hivatkozással, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is különálló ügynek tekinti a kényszerintézkedésekről szóló bírói döntéseket.

E kérdésben az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás jog dogmatikájára hagyatkozik. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) sem tartalmazza azonban az „érdemi döntés” fogalmat. A Be. XI. fejezete, a bírósági eljárás általános szabályai között rendelkezik a büntetőeljárás során hozható határozatokról, amelyeknek két típusát különbözteti meg: az ügydöntő és a nem ügydöntő határozatot. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény és a szakirodalom értelmezése alapján az ügydöntő határozat olyan határozat, amelyben a bíróság a vádról határoz, és a büntetőjogi főkérdésről, azaz a vádlott bűnösségéről foglal állást [Be. 257. § (1) bekezdés, Be. XIII. fejezet II. cím]. Az ügydöntő határozatokhoz jogerőhatás fűződik. Ügydöntő határozatnak minősül a felmentő és a bűnösséget megállapító ítélet. Az ítélet mellett ügydöntő határozatok a végzések közül a tárgyalás mellőzésével hozott végzés és az eljárás megszüntetéséről rendelkező végzés. Az ügydöntő végzések azonban eltérő természetűek, mert a megszüntető végzés nem tartalmaz a terhelt büntetőjogi felelősségéről szóló tartalmi

²¹² A spanyol alkotmánybírósági gyakorlatban nem csupán a jogerős bírói döntések megtámadására van lehetőség, hanem egyéb közbenső aktusokéra is, ha az aktus alapjogsértő és az általa okozott jogsérelem másképp nem orvosolható. Ilyen esetben magának az aktusnak kell alapjogsérelmet okoznia, nem elegendő az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez, hogy a bírósági aktus nem orvosol egy korábbi, állami szerv által okozott alapjogsérelmet. Konrad *Lachmayer* – Matthias *Hartwig* – L. Á. *Álvarez* – V. *Göttinger* – S. *Sucker*: A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. 2. sz. 66. o.

döntést, a tárgyalás mellőzésével hozott végzésre pedig az ítéletre vonatkozó rendelkezések a megfelelő eltérésekkel irányadók [Be. 544. § (3) bekezdés és 547. § (3) bekezdés]. A határozatok másik típusa, a nem ügydöntő határozatok egyéb kérdéseket érintenek, és nem jelentik az eljárás végleges lezárását. Ilyen nem ügydöntő határozatok lehetnek a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos döntések, az áttétel, az eljárás felfüggesztése vagy a pervezető végzések. Bár a Be. nem tartalmazza az „érdemi határozat” kifejezést, a pervezető végzéseket úgy határozza meg, mint az ügy bíróságra érkezését követően az ügy menetét megállapító, az eljárási cselekmény előkészítésére irányuló vagy végrehajtása érdekében tett, de nem az ügy érdeméről rendelkező határozatok [Be. 260. § (1) bekezdés]. Mindezek alapján a Be. szabályainak együttes értelmezéséből az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy érdeméről szóló döntésnek elsősorban azok a határozatok tekinthetők, amelyek a büntetőjogi főkérdés, a vád tartalmi elbírálásáról szólnak. Az ügy érdeméről rendelkező határozatok köre azonban nem feltétlenül esik egybe az ügydöntő határozatok fogalmával. Az ügydöntő végzések ugyanis „érdemben” lezárják a büntetőeljárást, jogerőre képesek, azonban a büntetőjogi felelősség tekintetében nem tartalmaznak az ítéletben foglaltakkal egyenértékű döntést, így nem minősülnek az ügy érdemében hozott határozatnak.²¹³ Az Alkotmánybíróság tehát e dogmatikai fejtegetés mentén jutott arra a következtetésre, hogy az *ügydöntő (=büntetőjogi főkérdésről döntő) határozatok* az érdemi határozatokkal megegyező kategóriát jelentenek a büntetőeljárásban. Mindez, meglátásom szerint, *súlyosan jogszűkítő értelmezés*, és több negatív következményre is vezet. Az egyik ilyenre Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményében – amelyhez Paczolay Péter alkotmánybíró is csatlakozott – hívja fel a figyelmet. Jelesül, hogy az Alkotmánybíróság ilyen értelmezése ellentmondásos helyzetet teremt a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága megközelítésével. A strasbourgi Bíróság több magyar ügyben arra hivatkozással hozott elmarasztaló döntést, hogy az előzetes letartóztatás kérdésében eljáró bíróságok nem megfelelően indokolták döntésüket, ezáltal a terheltek szükségtelenül és ésszerűtlenül hosszú ideig voltak előzetes letartóztatásban. Az Egyezmény 5. cikkének értelmezésében ugyanis törvénytelennek minősül a fogva tartás, ha nem igazolható kellőképpen, ha a bírósági döntés nem megfelelően indokolja a letartóztatás feltételeinek fennállását. A strasbourgi bíróság gyakorlata szerint az is az Egyezmény 5. cikkének sérelmét valósítja meg, ha a bíróság nem veszi figyelembe a felek felhozott érveit, hanem mechanikusan

²¹³ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [14]–[18].

ismétlődő hivatkozással rendelkezik a szabadságelvonásról.²¹⁴ Lévay szerint az Alkotmánybíróság szűkítő értelmezése ahhoz az ellentmondásos helyzethez vezet, hogy miközben a strasbourgi bíróság gyakorlata alapján az előzetes letartóztatással kapcsolatos döntéssel szemben az alkotmányjogi panasz releváns jogorvoslatnak minősül, a testület értelmezése következtében mindez a hazai praxisban nem érvényesül.²¹⁵ Véleményem szerint a testület felfogása ellentmond annak az általa gyakran hivatkozott tételnek is, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusok által biztosított jogvédelmi szintet.²¹⁶ Magyarország alávetette magát az európai közrend őrzése, illetve az emberi jogok és szabadságok megóvása érdekében életre hívott Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) joghatóságának, így az EJEB gyakorlatában érvényesülő standardokat követnie kellene. Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel ki is mondta, hogy az „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.”²¹⁷ Az EJEB gyakorlata azt a minimum szintet határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell. Az Alkotmánybíróság azonban ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat.²¹⁸

Bragyova András alkotmánybíró érvelésével egyetértve, úgy vélem, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseiből is levezethette volna a büntetőjogi kényszerintézkedések elrendelésével szembeni alkotmányjogi panasz lehetőségét. A különvélemény, helyesen, annak vizsgálatából indul ki, hogy az előzetes letartóztatással kapcsolatos bírói döntés sérthet-e Alaptörvényben biztosított jogot.²¹⁹ Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése szerint: „[a] bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell

²¹⁴ *Nikolova kontra Bulgária*, (31195/96) 1999. március 25.; *Klyakhin kontra Oroszország*, (46082/99), 2004. november 30.; *Maglódi kontra Magyarország*, (30103/02), 2004. november 9.; *X.Y. kontra Magyarország*, (43888/08), 2013. március 19.; *Hagyó kontra Magyarország*, (52624/10), 2013. április 23.; *Hunvald kontra Magyarország*, (68435/10), 2013. december 10.

²¹⁵ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [26]–[33].

²¹⁶ Először lásd: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41].

²¹⁷ ABH 2011, 291, 321.; legutóbb megerősítve: 3113/2015. (VI. 23.) AB végzés, Indokolás [27].

²¹⁸ 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [48].

²¹⁹ Kifogásolható, hogy az Alkotmánybíróság a törvény irányából próbálja értelmezni az Alaptörvényt, és nem az Alaptörvény irányából a törvényt.

állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.” E jogot az Alkotmánybíróságnak a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való alapjog részeként kell értelmeznie,²²⁰ amelyet a kényszerintézkedésről szóló döntés – adott esetben – érdemben sérthet. Helytelennek és alapjog-korlátozóknak tartom az Alkotmánybíróságnak azt a dogmatikai megközelítést, hogy a büntetőjogi kényszerintézkedésekről szóló döntés esetén az érdemi döntés fogalmát az ügydöntő határozattal teszi egyenlővé. Ezzel ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy az alapjogaiban sértett fél csak jóval később, a büntetőügy végleges lezárultával, jogorvoslatának kimerítése után fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amely utóbb sem ad neki jogorvoslatot. Így a testület a valódi alkotmányjogi panasz funkciójának ellentmondó joggyakorlatot követ, mert az eljárás közbeni, adott esetben súlyosan alapjogsértő bírói döntésekkel szemben nem ad alkotmányos jogorvoslatot. Nem tartom elfogadhatónak az olyan esetleges ellenvéleményt sem, amely az alkotmánybírósági ügyteherrel érvel, és elsősorban arra hivatkozik, hogy a megengedő alkotmánybírósági gyakorlat esetén minden kényszerintézkedés alá vont személy megpróbálkozna e lehetőséggel. Az Alkotmánybíróság nagyon szigorú formai és tartalmi szűrőmechanizmusokkal rendelkezik, amelyek alkalmasak arra, hogy a testület minden olyan esetet visszautasítson, amely nem veti fel a bírói döntés alaptörvény-ellenességét. Mivel a Be. az érdemi döntés fogalmát pontosan nem határozza meg, ezért az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna az „érdemi döntést” a büntetőeljárás során sui generis fogalomként értelmezni, és minden olyan határozatot e körbe sorolni, amely alkalmas arra, hogy a jogalanyok számára alapjogsérelmet okozzon. Az Abtv. szűkítő rendelkezése következtében, amely a jogorvoslatok kimerítését követeli meg, az így értelmezett érdemi döntések közül sem mindegyik kerülne a testület elé, tehát ily módon is biztosított a szűrő.

b) Polgári peres alapügy esetén az Alkotmánybíróság adott esetben közbenső ítéletet is érdeminek minősített.²²¹ A 26/2015. (VII. 21.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Czine Ágnes alkotmánybíró arra hívta fel a testület figyelmét, hogy az Alkotmánybíróság polgári peres alapügynél nem minden esetben használja a jogági dogmatikával egyező módon az érdemi döntés fogalmát. A testület ugyanis büntetőeljáráshoz hasonlóan ilyenkor is szinonimaként alkalmazza az érdemi döntés és az

²²⁰ 3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [38].

²²¹ 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [13]. A Kúria közbenső ítéletének Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata összhangban van az Ügyrend 32. § (2) bekezdésével, lásd jelen alfejezet e) pontját.

ügydöntő határozat fogalmakat. Az alkotmánybíró szerint „[a] polgári peres eljárásban a bíróság a per érdemében ítélettel határoz, és minden más kérdésben pedig végzéssel [Pp. 212. § (1) bekezdés]. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróság az 1/2002. (IV. 22.) Polgári és Közigazgatási kollégiumi közös véleményében is kifejtette, hogy a per érdemében a bíróság mindig ítélettel határoz. A bíróság tehát végzéssel határoz, ha nem az ügy érdemében dönt. Ebben a körben azonban vannak olyan végzések, amelyek ugyan nem a per érdemét döntenek el, de mégis érdemi döntésnek minősülnek, mert a keresetben érvényesített igény elbírálását érintik (ilyen például a per megszüntetéséről rendelkező végzés). Álláspontom szerint ezek is »ügydöntő határozatnak« minősülnek, azonban az ilyen határozatok meghozatalakor a bíróságot nem terhelheti indokolási kötelezettség a [...] kérelem elutasításával összefüggésben. [...] Véleményem szerint a határozatnak ezért mellőznie kellett volna az »ügydöntő határozatra« utalást, és e helyett a Pp. szóhasználatának megfelelően a »per érdemében hozott határozat« vagy »ítélet« megjelölést kellett volna tartalmaznia.»²²² Az alkotmánybíró tehát az érdemi döntés fogalmát az ügydöntő határozatok helyett az ítéletekkel teszi egyenlővé, és a fogalomból az ügydöntő végzéseket kizárja. Ez a megközelítés tehát implicite magában foglalja annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság olyan közbenső ítéleteket is érdeminek fogadjon el,²²³ amelyek az ügyet még nem döntenek el. Meglátásom szerint, mivel a polgári eljárásjog sem határozza meg pontosan az érdemi döntés fogalmát (csupán a formáját), így e kategóriát a testület minden olyan döntésre kiterjesztheti, amely érdemben érint²²⁴ valamely alapjogot, és amely – a törvényi szabály adta követelmény miatt – nem támadható további jogorvoslással.

Összességében tehát, véleményem szerint, mind a büntető, mind pedig a polgári ügyekben megállapíthatná az Alkotmánybíróság a közbenső ítéletek érdemi voltát abban az esetben, ha a bírósági döntés által okozott Alaptörvényben biztosított jog sérelme az ügydöntő határozat meghozatala előtt, az ügydöntő határozattal nem orvosolható módon

²²² Indokolás [77]-[79]

²²³ A szakirodalomban, a konkrét alkotmánybírói esetjogot megelőzve, korábban Osztovíts András kúriai bíró is akként foglalt állást, hogy a Pp. rendelkezéseivel egybevetve egyedül az a megoldás tűnik logikusnak, ha az ügy érdemében hozott döntés a bírósági ítéleteknek felel meg, amelybe beleértendő a *részítélet* és a *közbenső ítélet* is. Az eljárást befejező egyéb döntések kategóriájába a bírósági meghagyást, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzést, a permegszüntető végzést, és az egyezséget jóváhagyó végzést sorolta. A pervezető végzéseket azonban kizárta az alkotmányjogi panasz tárgyából: pénzbírságot kiszabó végzés, az eljárási költség megelőlegezéséről szóló végzés, a keresetlevél áttételét, a tárgyalás elhalasztását, vagy kitűzését elrendelő végzés. Ez utóbbi végzések, mivel az ügy érdemében hozott ítélet, vagy az eljárást befejező végzés részét képezik, közvetetten támadhatók az Alkotmánybíróság előtt. *Osztovíts*: i. m. 110. o.

²²⁴ Meglátásom szerint, a bírói döntés akkor érinti érdemben az Alaptörvényben biztosított jogot, ha jellegeből adódóan alkalmas az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének kiváltására. Ezt a jelleget azonban az Alkotmánybíróságnak a befogadási eljárás során esetről-esetre kellene vizsgálnia.

következik be. Ez a megközelítés – úgy vélem – az Abtv. 27. §-ára vonatkozó értelmező rendelkezéssel sem állna ellentétben,²²⁵ amely szerint a valódi alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügy a természetes személy, a jogi személy, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét *érintő* vagy eldöntő bírósági eljárás. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság továbbra is kitart eddigi gyakorlata mellett, vagyis az érdemi döntések alatt az ügydöntő határozatokat érti, a probléma végső feloldásához jogalkotói beavatkozásra van szükség.²²⁶ A jogalkotó az Abtv. módosításával, akár a korábbi, a Javaslatban megfogalmazott kivételszabályt alapul véve írhatná elő a közbenső ítéletek Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát.²²⁷ Utóbbi megoldás azért is lenne célravezetőbb, mert így elkerülhetővé válnának azok a viták, amelyek az érdemi döntés fogalmának értelmezéséből erednek.

c) Az Alkotmánybíróság vizsgálta a bírók szolgálati jogvitája során hozott döntések felülvizsgálhatóságát is, és úgy ítélte meg, hogy a bírók fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróságnak tekinthetők, ezért határozatuk alkotmányjogi panasszal megtámadható.²²⁸

d) Az Alkotmánybíróság a 3254/2012. (IX. 28.) AB végzésében azt állapította meg, hogy a végrehajtási eljárás foganatosítása során a végrehajtás módjáról hozott végzés nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági (itt a végrehajtási) eljárást befejező egyéb döntésnek. A jogalkotó nem kívánta megnyitni az eljárás folyamán hozott ilyen típusú bírói döntésekkel szemben az alkotmányjogi panasz lehetőségét.

e) Az Alkotmánybíróság saját Ügyrendje 32. § (2) bekezdésében határozta meg a Kúria felülvizsgálati eljárás során hozott döntéseinek körét, amelyek valódi alkotmányjogi panasz-indítvánnyal támadhatóak. Ennek értelmében alkotmányjogi panasszal a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott olyan döntése támadható meg, amely *a)* a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, vagy *b)* a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hoz, vagy *c)* a jogerős határozatot megváltoztatja és a törvénynek megfelelő új határozatot hoz, vagy *d)* a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti, feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az

²²⁵ Abtv. 1. § a) pont

²²⁶ Erre a végső konklúzióra jut a már vizsgált 3002/2014. (I. 24.) AB végzéshez fűzött különvéleményében Lévay Miklós is: „*az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna hívnia a figyelmet erre a szabályozási disszonanciára*” (Indokolás [38]).

²²⁷ Lásd a III./2.1.2. pontot.

²²⁸ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [38].

Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg.²²⁹

f) Az Alkotmánybíróság meglehetősen távolra merészkedett saját hatáskörének értelmezésekor, amikor a *népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés* alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságáról döntött. Először a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében tekintette át az ilyen döntésekre irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési hatásköri szabályokat, és azt állapította meg, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal,²³⁰ vagyis azt a valódi alkotmányjogi panasszal támadható döntések közé sorolta. A testület érvelése szerint: „[a]z Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Jelenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv.-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem.”²³¹

Ugyanerre a megállapításra jutott a testület a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban, amelyhez – mások mellett²³² – Stumpf István alkotmánybíró – jogosan – komoly kritikai észrevételt fogalmazott meg. Különvéleményében – amelyhez Lévay Miklós alkotmánybíró is csatlakozott – egyrészt arra hívta fel a figyelmet, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (a továbbiakban: régi Ve.) az országos népszavazással kapcsolatos jogorvoslati szabályozásában 2012. január 1-jén jelentős változás következett be: az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) határozata elleni kifogást már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria bírálja el. Ezt a fórumrendszert tartotta fenn a jelenleg hatályos Nsztv. és Ve. is annyi változással, hogy az OVB-t az NVB váltotta fel. A törvényalkotó tehát ilyenformán kifejezetten elvonta az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos felülvizsgálati hatáskört az Alkotmánybíróságtól, s azt a Kúriára ruházta. Mindemelllett a törvényhozó 2012 elejétől előírta azt is, hogy a Kúria döntése ellen »további jogorvoslatnak helye nincs«. Az Alkotmánybíróságnak az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban így semmilyen speciális

²²⁹ A kúriai döntések alkotmánybírósági felülvizgálatáról lásd részletesebben a V./5. pontot.

²³⁰ Indokolás [21]

²³¹ Indokolás [13].

²³² A határozathoz különvéleményt fűzött Kiss László és Szalay Péter alkotmánybíró is.

hatásköre nem maradt.»²³³

A hatásköri kérdésen kívül azonban Stumpf István komoly ellenérveket hozott fel – csakúgy, mint Kiss László és Szalay Péter alkotmánybírók a különvéleményeikben – az *érintettséget* illetően is, amely miatt az indítványt vissza kellett volna utasítani. Az indítványozók ugyanis olyan hipotetikus jogsérelemeket jelöltek meg, amelyek bekövetkezése több jövőbeni, *bizonytalan* feltétel teljesülésétől függ. „[...] ha (1) a kérdés hitelesítése nyomán a népszavazás kezdeményezője összegyűjti a 200 000 aláírást [Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés], ha (2) az Országgyűlés a népszavazást elrendeli (és az Alkotmánybíróság a körülményekben esetleg bekövetkezett lényeges változás miatt a döntést nem vizsgálja felül) (Abtv. 33. §), ha (3) az ügydöntő népszavazáson az összes választópolgár több mint fele részt vesz és érvényesen szavaz, ha (4) az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad [Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés], és ha (5) az Országgyűlés a népszavazásból eredő kötelezettségének végrehajtására olyan szabályozási megoldást választ, amely valamely Alaptörvényben biztosított jogot meg talál sérteni. Öt bizonytalan feltétel.»²³⁴ „Az Alkotmánybíróság tehát a jelen ügyben eltért az alkotmányjogi panasz befogadásának eddig alkalmazott kritériumaitól. Ennek a jövőre nézve többféle nem-kívánt következménye is lehet. Egyik: ha a jövőbeli alkotmányjogi panaszok vonatkozásában általánosságban az indítványozói érintettségnek ehhez az új értelmezéshez az Alkotmánybíróság többsége következetesen ragaszkodni fog, akkor ezzel eltolja az alkotmányjogi panasz intézményét az Alaptörvény által megszüntetett *actio popularis* irányába. Ezáltal pedig megnyílik a lehetőség arra, hogy különféle potenciális és hipotetikus jogsérelemeket állító indítványokkal forduljanak a testülethez, amelyeket majd érdemben el kell bírálnia. Másik: ha az Alkotmánybíróság az érintettségnek ezt a – ismétlem, álláspontom szerint az Abtv.-vel ellentétesen – kitágított értelmezését csak a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését támadó alkotmányjogi panaszok esetében alkalmazza majd, akkor ezáltal a népszavazási kérdés hitelesítése vonatkozásában szinte teljes terjedelmű, harmadfokú felülvizsgálati fórummá teszi magát. Az Alkotmánybíróság tehát [...] lényegében abba a szerepbe kerül vissza, amelyben a Kúriához történt hatáskör-áthelyezés előtt volt.»²³⁵

Úgy vélem, az érintettség e tag értelmezése visszas gyakorlatot eredményezhet a

²³³ Indokolás [80].

²³⁴ Indokolás [92].

²³⁵ Indokolás [97]-[99].

jövőben. Az Alkotmánybíróságnak az ilyen jellegű indítványok közül is kizárólag azokat kellene befogadnia, ahol az Alaptörvényben biztosított jog sérelme igazolható. Kérdésként merül azonban fel, hogy a gyakorlatban milyen indítványozói kör, milyen alapjogsérelemre hivatkozással állíthat a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló kúriai döntéssel kapcsolatban olyan alaptörvény-ellenességet, amely az indítvány befogadását – a fenti kritizálható megoldás elhagyásával – is lehetővé teszi. Meglátásom szerint – ha egyáltalán ilyen eset ténylegesen előfordulhat – akkor az leginkább a népszavazást kezdeményezőknél például a tisztességes eljáráshoz való jog, vagy a népszavazáshoz való jog sérelmére hivatkozással valószínűsíthető, nem pedig – ahogy az a vizsgált ügyben is történt – a népszavazás majdani eredményétől függően megalkotott jogszabállyal érintett személyi kör esetleges jövőbeni sérelmeire alapozva.²³⁶

További kritikai megjegyzések tehetők a panaszkezdeméyzésre nyitva álló *határidővel* összefüggésben is. „[...] míg korábban az OVB népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntésének az alkotmánybíróági felülvizsgálatáig az aláírásgyűjtést nem lehetett megkezdeni [régi Ve. 118. §], addig az Nsztv. és a Ve. hatályos szabályai és a jelen határozat többségi indokolásában foglalt értelmezés együttesen azt eredményezi, hogy a Kúriának a népszavazási kérdést hitelesítő döntését követően öt napon belül megtörténik az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátása, megkezdődhet az aláírásgyűjtés [Ve. 14-15. §], de a Kúria döntése ellen akár hatvan nappal később, tehát az aláírásgyűjtés százhusz napos határidejének felénél is benyújtható alkotmányjogi panasz. Ez jelentős bizonytalansági tényezőt hordoz magában az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás folyamatában. Ezért is javasoltam a jelen döntés meghozatala során annak alapos megfontolását, hogy az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint háttérjogszabályként alkalmazandó Ve.-nek a 233. §-át – mint választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz esetére vonatkozó speciális szabályt – is alkalmazza az Alkotmánybíróság a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntésekkel kapcsolatos alkotmányjogi panasz eljárásokban. Ez alapján az alkotmányjogi panasz a Kúria döntésének közlésétől számított három napon belül lett volna benyújtható és az Alkotmánybíróság annak befogadásáról szintén további három, majd pedig érdemben további három munkanapon belül lett volna köteles dönten. A legfeljebb mintegy tíz napos további jogorvoslati eljárást

²³⁶ Kiegészítő megjegyzésként azt is fontos rögzíteni, hogy az alaptörvény-ellenességnek ilyen esetben a kúriai döntésből kellene származnia, és nem a majdan megalkotandó esetleges jogszabályból. Az Alkotmánybíróság a hatáskörét ezekben az esetekben ugyanis az Abtv. 27. §-ából kiindulva vezette le.

lehetővé tevő értelmezés nagyban segítette volna a népszavazási eljárás kezdeményezésének, s ez által a népszavazás egész jogintézményének kiszámíthatóságát.”²³⁷

E felvetéssel részben magam is egyetértek. Úgy vélem, ha szigorúan alkotmányossági szempontból nem is zárjuk ki, hogy az ilyen típusú kúriai végzések is támadhatóak legyenek alkotmányjogi panasszal, akkor arra nem a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárási szabályok szerint kerülhetne sor. Az alkotmányjogi panaszeljárást ebben az összefüggésben az Nsztv. – közvetetten a Ve. – hatálya alá tartozó eljárásként kellene kezelnie a testületnek, ezért arra az Nsztv. 79. § (3) bekezdését²³⁸ kellene alkalmazni, ami különösen a határidőket tekintve, a népszavazási eljárás jellegéből is következik.²³⁹

g) Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy mivel a bírói döntések Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata 2012. január 1-jétől lehetséges, ezért az ennél korábban hozott határozatok megtámadására nincsen lehetőség. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Abtv. 74. §-ából az következik, hogy a jogalkotó csak az Abtv. hatályba lépését követően nyitotta meg az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetőségét, az azt megelőzően jogerősen lezárult eljárásoknál nem, így a korábbi bírói döntések nem lehetnek a panasz tárgyai.²⁴⁰

4. Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmezése valódi alkotmányjogi panasz esetén

A valódi alkotmányjogi panasz hatáskör pontos értelmezése nehezebb feladat, mind a normatív panaszé, mert óhatatlanul maga után vonja az igazságszolgáltatás függetlensége és az Alkotmánybíróság tevékenysége közti határok meghatározásának nehézségét.²⁴¹ Normatív alkotmányjogi panasz esetén a testület helyzete viszonylag egyszerűbb, alapjogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabálynál ritkábban kell olyan kérdések

²³⁷ Indokolás [99].

²³⁸ A Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő *öt munkanap*.

²³⁹ Az erre vonatkozó eljárási szabályokról lásd V./4.1.2. pontot.

²⁴⁰ 3264/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [30].

²⁴¹ A német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az „egyszerű jog” (einfaches Recht) és a „különös alkotmányjog” (spezifisches Verfassungsrecht) között nem jelölhető ki pontosan a határ. BVerfGE 18, 85 (92); 89, 276 (285)

tisztázására törekednie, hogy mi tartozik a saját, és mi a jogalkotó hatáskörébe,²⁴² csupán az Alaptörvény hatáskör-korlátozó rendelkezésére kell tekintettel lennie. Igaz ugyan, hogy a normatív alkotmányjogi panaszoknál is önálló hatalmi ággal, a jogalkotóval konfrontálódik, de a bírói döntések felülvizsgálatakor – amely ráadásul teljesen új feladat a számára – arra is ügyelnie kell, hogy az ítélezési tevékenységbe *kizárólag az alkotmányosság* szempontjából avatkozzon be. Az Alkotmánybíróságnak így különös gondossággal, akár a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével, egyfajta önmegtartóztatást tanúsítva kell új hatáskörét gyakorolnia. Nem törekedhet arra, hogy a magánjogi dogmatika, a büntetőjogi ítélezés, vagy a közigazgatási bírászkodás hagyományait figyelmen kívül hagyva, azokat teljesen „alkotmányjogiasítsa”.²⁴³

A bírói döntések felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság értelemszerűen egyben a bírói jogalkalmazást és jogértelmezést is értékeli, de mindezt kizárólag alkotmányossági mérce szerint teheti, ahogy azt következetesen hangsúlyozza is döntéseiben.²⁴⁴ Leggyakrabban a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kerül a testület olyan helyzetbe, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét értelmezze, és megvizsgálja, vajon az adott kérdéssel nem merészkedik-e a független igazságszolgáltatás tiltott mezsgyéjére. Az Alkotmánybíróságnak minden ilyen ügyben rendkívül körültekintően kell eljárnia, és megtalálnia azt a határt, amelytől élhet az alkotmányozótól kapott felhatalmazással. A testület csak „alkotmányjogi sérelem” esetén avatkozhat be, önmagában az, hogy a bírói döntés az alkalmazandó joghoz mérve esetleg objektív mérce szerint hibás, nem ok a beavatkozásra. Csak az olyan hiba számít, amely az alapjogok teljes figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg.²⁴⁵ Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy minden jogi

²⁴² Előfordulhatnak azonban olyan esetek – különösen mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, megállapításánál vagy „mozaikos” megsemmisítéskor –, ahol ennek tisztázása szintén nem egyszerű, így az Alkotmánybíróság önmérsékletére normatív panaszoknál is szükség lehet.

²⁴³ *Paczolay*: Megváltozott hangsúlyok... 69. o.

²⁴⁴ A német szakirodalom ezt hívja úgynevezett Heck'sche formulának: a német Szövetségi Alkotmánybíróság nem szuper fellebbviteli bíróságként vizsgálja felül a rendes bíróságok gyakorlatát, a bírói határozatok felülvizsgálatának a „különös alkotmányjog” sérelmének vizsgálatára kell korlátozódnia. Christoph *Fiedler*: BVerfGE 18, 85 – Spezifisches Verfassungsrecht. Begrenzte Grundrechtsprüfung im Rahmen der Verfassungsbeschwerde. In: Verfassungsrechtsprechung, Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive (hg. Jörg Menzel). Mohr Siebeck, Tübingen 2000. 136. o.

²⁴⁵ 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [30]. A német gyakorlat ugyanezt az elvet követi: az alkotmánybíróság annak vizsgálatára szorítkozik, hogy a bíróságok az „egyszerű jog” értelmezése során nem hagyták-e figyelmen kívül az alapjogokat [Bundesverfassungsgericht 18, 85 (92)]. Akkor állapítható meg az alapjogok figyelmen kívül hagyása, ha a bíróság egyáltalán nem, vagy tévesen alkalmazta a konkrét ügyben érintett alapjogot, és döntése ezen a hibás értelmezésen alapul. A téves alkalmazás abban nyilvánulhat meg, hogy a bíróság rosszul mérte fel az alapjog védelmi körét, a korlátozás fennállását, a korlátozás igazolásához szükséges feltételeket, különösen a korlátozás arányosságát vagy az állam védelmi kötelezettsége esetén a védelem célját [Bundesverfassungsgericht 85, 248 (258)]. A kérdéstről lásd részletesebben *Zakariás Kinga*: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. 2. sz. 94. o.

rendelkezés – az is, amely megfelel a normavilágosság követelményének – alacsonyabb vagy magasabb szinten, de elvont módon ragadja meg a szabályozás tárgyát. Emiatt minden norma egyedi esetre történő alkalmazása (vagy nem alkalmazása) szükségképpen jogértelmezési kérdéseket vet fel. Ezek megválaszolása, az adott rendelkezés valós tartalmának kibontása a jogalkalmazók, végső soron a bíróságok feladata. Ennek következtében a szakjogi kérdésekkel kapcsolatos jogértelmezés a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, amely alkotmányossági kérdést csak akkor vet fel, *ha annak eredménye az Alaptörvény valamely rendelkezésével nem áll összhangban*. Önmagában az, hogy az indítványozó szerint az érintett szabályok helyes értelme más, mint amit a bíróságok határozataikban megállapítottak, nem vezet az Alaptörvény sérelmére.²⁴⁶ Az Abtv. 27. §-a a bírói döntések *alkotmányossági* felülvizsgálhatóságát teszi lehetővé, az Alkotmánybíróság tehát e hatáskörében a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatja-e. Ha valamely bíróság az előtte fekvő ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el,²⁴⁷ illetve az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban a vizsgált jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.²⁴⁸ Németországban hasonló megfontolás mentén döntött a Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth-ügyben,²⁴⁹ és kimondta, hogy a bíróságok döntéseik során kötelesek figyelembe venni az alkalmazandó polgári anyagi jogi szabályok alkotmányos vonatkozásait, amennyiben vannak ilyenek.²⁵⁰ Ha a bíró olyan ítéletet hoz, amely ezt az elvet nem veszi figyelembe, vagyis, hogy az ítékezés alkotmányjogilag kötött, azzal nemcsak a konkrét alkotmányjogi szabályoknak mond ellent, hanem az alkotmány szabályainak tartalmát is megtagadja.²⁵¹ A Lüth-ítélet következtében a német joggyakorlatban két rendkívül fontos elv került rögzítésre. Az egyik az alkotmány rendelkezései mögött meghúzódó objektív értékrendszer elismerése, amely az egész jogrendszert áthatja, a másik a közvetett hatály tana, amely

²⁴⁶ 3205/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

²⁴⁷ Az alkotmányjogi panasz befogadásának nem lehet azonban feltétele, hogy az alapjogi jogsérelemre az érintett már a peres eljárásban hivatkozzon. Az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó elsődrendű állami kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden állami (illetve közhatalmat gyakorló) szerv, így a bíróság is a címzettje, ez a kötelezettségük közvetlenül az Alaptörvényből ered. Így tehát – véleményem szerint – a rendes bíróság nem mentesülhet az alkotmánybírósági felülvizsgálat alól, ha az indítványozó a bírósági eljárásban nem hivatkozott az ügy alapjogi vonatkozásaira.

²⁴⁸ 3021/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [9].

²⁴⁹ BVerfGE 7, 198 (1958)

²⁵⁰ Mattias Kumm: Who is afraid of the Total constitution? Constitutional Rights as Principles and Constitutionalization of Private Law. *German Law Journal* 2006. 4. sz. 344. o.

²⁵¹ Ugyanezt az elvet a német joggyakorlat majd 50 évvel később megerősítette *Marital Agreements*-esetben 103 BVerfGE 89 (2001), amelynek következtetései máig érvényesek.

szerint az objektív értékrendszer ellenére a magánjogi viszonyok továbbra is megőrzik jellegadó sajátosságait, és a Grundgesetz (GG) mint generálklauzula hatol be a polgári jogba.²⁵² Ha a bíróság mögöttesen nem alkalmazza a GG-t, azzal lehetőséget teremt a jogalanyoknak az alanyi jog sérelmére alapított indítványozásra.²⁵³

Különösen nehéz az ún. „háromszög konstellációk” kezelése,²⁵⁴ amikor elvi szinten az alapjogi konfliktus nemcsak az állammal szemben, de a jogalanyok egymás közötti viszonyában is fennáll, és azt a kérdést vonja maga után, hogy az állam köteles-e biztosítani az alapjogok érvényesülését a magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban. A német Szövetségi Alkotmánybíróság erre a kérdésre az ún. védelmi kötelezettség doktrínáját dolgozta ki. E szerint a szabadságjogoknak két funkciója különböztethető meg: egyrészt az egyén szabadságszférája az állami beavatkozással szemben, másrészt védelmi kötelezettség a harmadik személy alapjogot sértő behatásaival szemben. Amikor az állam (rendes bíróság) a harmadik személy alapjogot sértő magatartását megtiltja, a másik magánszemély alapjogának védelme érdekében korlátozza a jogsértő személy alapjogát. Abban az esetben, ha ilyen jellegű bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálatára kerül sor, az Alkotmánybíróság feladata az érdemi döntés során az alapjogok ütközésének az alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítése révén való feloldása.²⁵⁵

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék,²⁵⁶ juttassák érvényre az alapvető jogokat, tehát végezzenek alkotmányos vonatkozású ügyben alapjogi bíráskodást. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.²⁵⁷ A valódi

²⁵² Mattias Kumm – Victor Ferreres Comella: What is so Special about Constitutional Rights in Private Litigation. In: The Constitution in Private Relations, Expanding the Constitutionalism (Szerk. Andras Sajo – Renata Uitz) Eleven International Publishing, 2005. 242. o.

²⁵³ Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 48-49. o.

²⁵⁴ Kinga Zakariás: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtswirkung im Privatrecht. *Iustum Aequum Salutare* 2009. 4. sz. 147-166. o.

²⁵⁵ Zakariás: A bírósági határozatok... 94-96. o. Ilyen ügyek tipikusan a sajtó- és/vagy véleménynyilvánítás szabadságához köthetők: pl. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, 19/2014. (V.30.) AB határozat, 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, 1/2015. (I. 16.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat.

²⁵⁶ Lásd pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29].

²⁵⁷ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17].

alkotmányjogi panaszt felfoghatjuk tehát az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézményként. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor „elvi jelentőséggel” mutatott rá arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmány értelmezése során „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásnak elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”.²⁵⁸ A hatályos szabályozásban e követelmény az Alaptörvény 28. cikkével kapcsolatban magában foglalja az Alkotmánybíróságnak azt a tartózkodását, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét, vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon.²⁵⁹ Czine Ágnes alkotmánybíró a 3/2015. (II. 2.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában erre tekintettel arra hívja fel a figyelmet, hogy „felmerülhet: az alkalmazandó anyagi jogi rendelkezés értelmezése olyan alanyi jogra vonatkozik, amelynek más az alkotmányjogi és az érintett jogág dogmatikájából fakadó tartalma (pl. tulajdonhoz való jog). Figyelemmel kell lennie továbbá az adott peres eljárást alapvetően meghatározó rendelkezések (alapelvek) tartalmára (pl. a Pp. hatálya alá tartozó eljárásokban – főszabály szerint – az officialitás tilalma). Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság kizárólag e szempontokra tekintettel vizsgálhatja az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak teljesülését. Az ebben rejlő esetleges ellentmondásokat (például, ha az adott eljárásban nem biztosított ennek az értelmezési elvnek az alkalmazása) kizárólag a jogalkotó oldhatja fel. Ellenkező esetben az eljáró bíróság az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással hivatalból félretehetné az alkalmazandó anyagi jogi norma jogági tartalmát, vagy az adott eljárási rend alapvető sajátosságaiból következő követelményeket.” E megállapítással részben egyetértve úgy vélem, eltérő jogági értelmezés esetén sem hagyható figyelmen kívül az az alkotmányos minimum, amely az alapjogok érvényesülését szolgálja. Ha tehát a jogalkotó eltérő tartalommal tölt meg olyan jogot, amelynek van alapjogi megfelelője, az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésének akkor is zsinórmértékül kell szolgálnia a jogalkalmazók számára az értelmező tevékenységüknél, amely ilyen értelemben minimum standardnak tekinthető. Ha a jogalkalmazó e standardot megszegi, a bírói döntés a jog eltérő tartalma ellenére is megsemmisíthető. Mindez nem jelenti azt, hogy a rendes bíróságoknak az ágazati törvényeket félre téve közvetlenül az Alaptörvényt kellene alkalmazniuk minden olyan ügyben, amelynek alapjogi vonatkozása van, annyit azonban mindenképpen, hogy az Alaptörvényre beszámítási pontként kell tekinteniük, tehát alaptörvény-konform jogértelmezést kell végezniük.

²⁵⁸ ABH 1990, 137.

²⁵⁹ Lásd 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33].

Mindezt megfordítva az is megállapítható, hogy az Alaptörvény a benne foglalt alapvető jogoknak csak a lényegi tartalmát, az egyes alapjogok védelmének irányát, biztosítékait, illetve az állam ezekkel kapcsolatos intézményvédelmi és más, az alapjogok érvényesülését biztosító kötelezettségeit tartalmazza. Mindebből az is következik, hogy az alapvető jogok gyakorlati érvényesülését döntően az egyes anyagi-, és eljárásjogi jogszabályok biztosítják. E jogszabályok értelmezése és alkalmazása a rendes bíróságok feladata, amelyek tehát kényszerűen végeznek alapjogi bíráskodást. Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény szabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz.²⁶⁰ Amennyiben pedig a rendes bíróság nem ismeri fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait, az Alkotmánybíróság a bírói döntést megsemmisítheti.²⁶¹

A bírósági ítéletek felülvizsgálatakor a magyar megoldáshoz hasonlóan a *német* alkotmánybíróság is azt vizsgálja, hogy az ügy alapjául szolgáló norma alapjogsértő-e, a bíróság az ítélet meghozatalakor megsértette-e az eljárási alapjogokat, az ítélet objektíve tarthatatlan-e az *önkényesség* és az egyenlőség elvének megsértése miatt, valamint, hogy bíróság a jog értelmezésekor az alapjogokat figyelembe vette-e, vagy azokat rosszul vette-e figyelembe.²⁶² A szövetségi legfelső bíróságoknak azok a döntései, amelyek az igazságszolgáltatás egységét szolgálják, és nincs az állampolgárokra nézve közvetlen jogi hatásuk, kivételt jelentenek az alkotmányjogi panasz tárgya alól.²⁶³ A német alkotmánybíróság továbbá minden esetben csak azt kontrollálja, hogy történt-e specifikus alkotmányértés, de azt nem, hogy a jogszabályt megfelelően alkalmazták-e,²⁶⁴ valamint a bírói döntésnek pedig olyan hibában kell szenvednie, amely az alapjogok mellőzésében áll. Fontos szempont tehát a szubszidiaritás elve,²⁶⁵ ami azt jelenti, hogy a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó tevékenységet az Alkotmánybíróság nem kívánja ellátni.²⁶⁶ Ugyancsak a szubszidiaritás elvét igazolja a *spanyol* gyakorlat,²⁶⁷ így akkor lehet a spanyol

²⁶⁰ 3085/2015. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [20].

²⁶¹ Így járt el a testület a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban.

²⁶² BVerfGE 62, 338 (343, 347), BVerfGE 7, 198 (230)

²⁶³ *Halmi*: i. m. 46. o.

²⁶⁴ *Vincze – Csuhány – Sonnevend – Jakab*: i. m. 1143. o.

²⁶⁵ Mario *Patrono*: The Protection of Fundamental Rights by Constitutional Courts – A Comparative Perspective. www.upf.pf/IMG/doc/6Patrono.doc (2015.02.07.) 412. o.

²⁶⁶ *Csehi*: i. m. 105. o.

²⁶⁷ Tanja *Karakamisheva*: Constitutional Complaint – Procedural and Legal Instrument for Development of Constitutional Justice. (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia, and Republic of Macedonia). http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf (2015.02.07.) 3. o.

alkotmánybírósághoz fordulni, ha a jogsérelem rendes bíróság előtt nem nyert orvoslást.²⁶⁸ A spanyol alkotmánybíróság is csak azt vizsgálja, hogy a bírói döntés az alapjog terjedelmét megfelelően, ésszerűen, és kellőképpen indokoltan határozta-e meg.²⁶⁹

5. A kivételes panasz értelmezési nehézségei

Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozás legtöbb értelmezési nehézséget jelentő, vitára okot adó, valamint a legtöbb kérdést felvető eleme kétség kívül a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete.²⁷⁰ Ebben az alfejezetben arra vállalkozom, hogy feltárjam a normatív panasz e formájának bevezetése mögött meghúzódó jogalkotói szándékot, és bemutassam a vonatkozó jogi rendelkezésekben rejlő értelmezési nehézségeket. Kísérletet teszek arra, hogy jogdogmatikai megfontolásokkal választ találjak a felmerülő kérdésekre, és a joggyakorlat számára hasznosítható megállapításokkal járuljak hozzá ahhoz, hogy e kivételes lehetőség is kellően sikeres alapjogvédelmi eszközzé váljon.

5.1. A kivételes panasz bevezetése mögötti jogalkotói megfontolás

Az alkotmányjogi panasz kivételes esetének szabályozása mögött meghúzódó jogalkotói indok szoros kapcsolatban áll az alkotmánybírósági hatáskörök változásával. Mint ahogy arról már volt szó, 2012. január 1-jét megelőzően az Alkotmánybíróság tevékenységében a normakontroll hatáskör rendelkezett kiemelkedő szereppel.²⁷¹ E hatáskörön belül is különös jelentősége a bárki által, egyéni érintettség nélkül – úgynevezett *actio popularis* módon – indítványozható absztrakt utólagos normakontrollnak volt, amely az alkotmánybírósági eljárások jelentős részét jelentette, és számos, a jogtudomány szempontjából kiemelkedően fontos döntés alapját adta.²⁷² E hatáskör *actio popularis* jellegének Alaptörvényből és ennek következményeként az új alkotmánybírósági törvényből történő elhagyása a jogalkotási folyamat egyik legvitatottabb tárgyköre volt. Az ehhez kapcsolódó kritikai megjegyzések²⁷³ – az alkotmánybírósági normakontroll alá

²⁶⁸ Nino Tsereteli: i. m. 28-35. o.

²⁶⁹ Lachmayer –Hartwig – Álvarez – Götinger – Sucker: i. m. 70. o.

²⁷⁰ Naszladi Georgina: Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 11. sz. 470-477. o.

²⁷¹ Lásd II/2. pontot. Ehhez kapcsolódóan lásd különösen Súlyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátosságai. 13. o. Kilyéni: Az alkotmánybíróság helye... 19-30. o.

²⁷² Kelemen: Van még pálya. 89-91. o.

²⁷³ Az *actio popularis* jelleg elhagyásával kapcsolatban a Velencei Bizottság is állást foglalt a 614/2011. sz. véleményében, amelyben ugyan megállapította, hogy az egyéni érintettség nélkül történő normakontroll kezdeményezés az átfogó alkotmányossági felülvizsgálat legszélesebb körű biztosítékának tekinthető, ami

vonható jogszabályok korlátozása miatt – elsősorban alkotmányvédelmi aggályokat vetnek fel.²⁷⁴

Az utólagos normakontroll kezdeményezési lehetőségeinek visszaszorításával egyidejűleg (mind személyi, mind tárgyi vonatkozásban) az alkotmányvédelem csak akkor lehet hatékony, ha az említett hatáskörcsorbítások más hatáskörök bővítésével kompenzálhatók. Ennek a hazai szabályozásban megjelenő módja az alkotmányjogi panasz ún. teljes körű bevezetése volt, ami elsősorban azt jelenti, hogy nemcsak a jogszabályok lehetnek az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyai, hanem a jogalkalmazás, a bírói döntés is. E hatáskör bevezetése alapjogvédelmi szempontból kifejezetten előnyös, azonban az alkotmányjogi panaszra vonatkozó új szabályozásban a hazánkban korábban ismert normatív alkotmányjogi panaszhoz képest bizonyos szűkítés mégis megfigyelhető. E szűkítés a korábban ismert Abtv. értelmező rendelkezéséből következik, mivel főszabály szerint kizárólag a természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő *bíróági eljárásban* érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz. E rendelkezést a törvényalkotás során elsősorban azok részéről érte kritika, akik szélesebb körű alapjogvédelem megteremtését várták az alkotmányjogi panasz újraszabályozásától.²⁷⁵ Mindez jogos elvárás lehetett,²⁷⁶ figyelembe véve, hogy e rendelkezés alapján – főszabályként – a közigazgatási hatósági eljárás ideje alatt – még ha valamely jogszabály alkotmánnyal ellentétes volta merül is fel – nem kezdeményezhető normakontroll eljárás, továbbá a bírósági szakot (tehát a rendkívüli jogorvoslat kimerítését)²⁷⁷ megelőzően a közigazgatási aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára sincs lehetőség. Mindezt a jogalkotó alapjogvédelmi szempontból némiképp kompenzálta a

lehetővé teszi az alkotmányellenes törvények jogrendből történő gyors kigyomlálását (57. pont), ugyanakkor úgy vélte, hogy a jogszabályok egyének által kezdeményezett utólagos alkotmányossági felülvizsgálatának szűkítése annak a jól bevált feltételnek a megkövetelésével, hogy „az Alkotmányban garantált jogok valós és közvetlen érintettsége” (konkrét jogi érdek) fennálljon, nem kifogásolható, amennyiben egyúttal bevezetik a teljes körű alkotmányjogi panasz intézményét (64. pont). A Bizottság véleményét lásd <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (2016.02.02.)

²⁷⁴ Ehhez lásd különösen a Magyar Helsinki Bizottság, az EKINT és a TASZ közös, az új Alkotmánybíróságról szóló szabályozás elemzését: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/abtv_elemzes_20111028_final.pdf (2016.02.02.)

²⁷⁵ Lásd a III./2.1.1. pontot.

²⁷⁶ A Velencei Bizottság korábban hivatkozott 614/2011. sz. véleményében – amely az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény megalkotása előtt született – szintén azzal számolt, hogy a bírósági döntések mellett a közigazgatási egyedi aktusok is a panasz tárgyát jelenthetik, amelyet az egyén alapvető jogainak hatékony védelme szempontjából pozitívumnak tekintett volna (63. pont). <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> (2012.05.02.)

²⁷⁷ Ehhez lásd a IV./5.6.2. pontot.

normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetének törvénybe foglalásával.²⁷⁸ Az Abtv. részletes indoklásában ugyanis úgy fogalmazott, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége akkor is indokolt lehet, ha a jogszabály közvetlenül, vagy a bíróság előtt nem támadható aktussal okoz jogsérelmet, de mindezt csak kivételes esetekben teszi lehetővé.²⁷⁹

5.2. A kivételesség

A kivételesség két oldalról közelíthető meg. A normaszövegből kiindulva ez a panasztípus egyrészt kivételesnek minősül a normatív alkotmányjogi panasz Abtv. 26. §-ában megfogalmazott, úgynevezett főszabályt jelentő formájához képest, másrészt a kivételesség értelmezhető úgy is, hogy az Alkotmánybíróság csupán a mérlegelési jogkörében meghatározott kivételes esetekben fogadja be – a fogalmi elemeknek egyébként megfelelő – ilyen típusú indítványokat.

Az első esetben a kivételesség tehát abból adódik, hogy a jogalkotó nem követeli meg a bírósági eljárást, és az ezt lezáró bírósági döntést, mint a kezdeményezés előfeltételét, hanem végső soron bármilyen eljárás (legyen az közigazgatási-hatósági vagy bírósági eljárás) nélkül is lehetőséget teremt az indítványozóknak, hogy alapjogséremlaik orvoslását kérjék az Alkotmánybíróságtól. Erre akkor van lehetőség, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem. A kivételesség ebben az esetben tehát a törvény értelmező rendelkezésében meghatározott egyedi ügy fogalmához kapcsolódik, amelynek szükségessége főszabályt jelent a panaszeljárásokban. A panaszosnál meglévő egyéni érintettség azonban e típusnál is megkövetelt, amely az alkotmányjogi panasz általános rendeltetéséből következik. Ellenkező esetben ugyanis e panasztípus nem lenne más, mint utólagos absztrakt normakontroll, amely nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotói szándékkal. A két hatáskört épp az különbözteti meg egymástól, hogy az alkotmányjogi panasz esetében mindig fenn kell állnia a személyes érintettségnek, az egyéni alapjogsérelemnek. Az egyéni érintettséget a főszabályt jelentő normatív alkotmányjogi panasznál az egyedi ügyben született bírósági döntés biztosítja, azonban a kivételes esetről

²⁷⁸ A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó valamint az Alkotmánybírósági Szemle 2012. február 29-én, az Alkotmánybíróságon, „Az alkotmányjogi panasz. Konferencia az Alkotmánybíróság és a Kúria új és kapcsolódó hatásköreiről” elnevezésű rendezvényén tartott előadásában Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke kiemelte az alkotmányjogi panasz kivételes esetének lehetőségét, és annak törvényszövegbe foglalását üdvözölte. Lásd továbbá *Kelemen*: Van még pálya. 90. o.

²⁷⁹ *Köblös* Adél: A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében. In: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Tóth Judit). Szeged 2015. 186-187. o.

ennek bizonyítása különös jelentőségű. Az érintettség bírósági eljáráson kívül történő pontos meghatározása legegyszerűbben negatív módszer segítségével történhet, amely alapján nem érintett, akire a normatív alkotmányjogi panasszal támadott jogszabály megsemmisítése nem hat ki. Annak eldöntése, hogy e feltételezett kihatásnak milyen fokúnak kell lennie, vagyis a személyes érintettség milyen követelmények teljesülésével igazolható, a testület mérlegelési jogkörébe tartozik.²⁸⁰ Az egyéni érintettség az alkotmányjogi panasz sine qua non-ja, ezért a hozzá kapcsolódó feltételrendszer kialakítása alapjaiban határozza meg a jogintézmény működését, és annak hatékonyságát.

A kivételesség fent említett másik értelmezése, amely az ilyen típusú panaszok befogadásra utal, nehezebben határozható meg. A kivételesség ebben az esetben úgy értelmezhető, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett alapjogsérelmekre alapított panasz-indítványokat az Alkotmánybíróság nem minden ügyben, azaz nem általános jelleggel fogadja be, hanem meghatározott szűrőmechanizmusok alkalmazásával, és csak egyes esetekben. E szűrőmechanizmusok kialakítása az alkotmánybírósági joggyakorlat feladata, amelynek szükségszerűen törekednie kell arra, hogy ezek a szűrőfaktorok a lehető legobjektívebbek,²⁸¹ és lehetőség szerint többszintűek²⁸² legyenek. Az erre való törekvés azonban kétféle eredményre vezethet: egyrészt, ha tág keretek meghatározásával, viszonylag nagyszámú indítványt enged be az Alkotmánybíróság, az ügyteher megnövekedése mellett az a veszély is fennáll, hogy az egyéni érintettség megkövetelése gyengül, és már nagyon távoli érintettség esetén is lehetőség nyílik az indítványozásra.²⁸³ Másrészt, ha szigorú feltételek mellett és az egyéni érintettség magasabb fokát megkövetelve fogad be a testület panaszokat, könnyen a jogintézmény kiüresítéséhez jut el.²⁸⁴

²⁸⁰ Ennek gyakorlati érvényesüléséhez lásd a VI./2.1.2. pontot.

²⁸¹ A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó valamint ... tartott előadásában Kadlót Erzsébet alkotmánybírósági főtanácsadó megállapította, az Alkotmánybíróság ún. „kollektív bölcsessége által” kialakított objektív kritériumok biztosítják, hogy a testülethez érkezett indítványok között ne válogatás, hanem tényleges szűrés valósuljon meg. Lásd továbbá *Kadlót Erzsébet: Az indítványok szűréséről. Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz. 96-104. o.

²⁸² A többszintű kritériumrendszer lényegét elsősorban az adhatja, hogy az előző szakaszok hibáit még a szűrési folyamat alatt ki lehessen küszöbölni.

²⁸³ Ehhez példaként lásd a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot.

²⁸⁴ Ehhez példaként lásd a IV./5.5. pontot.

5.3. Az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása

A normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetének a jogalkotó által meghatározott fogalma szerint e panasz egyrészt akkor nyújtható be, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály *alkalmazása* folytán, közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be a jogsérelem. Ahhoz, hogy e meghatározás jogilag pontos értelmet kapjon, meg kell vizsgálni a jogalkalmazás fogalmát, alanyát és lehetséges módjait.

A jogalkalmazás nem más, mint a jogérvényesülés egyik módja, a jog közhatalmi szervek általi érvényesítése, amikor is a jogszabályok címzettjeinek, tehát a jogalanyoknak a magatartása önmagában nem eredményezi a jogi normák előírásainak megvalósulását. Ebből következően a jog érvényesüléséhez a jogszabályok címzettjeitől különböző, a kényszerítés monopóliumával rendelkező állami szervek tevékenységére van szükség.²⁸⁵ A jogalkalmazásnak két jól elkülöníthető módját különböztethetjük meg. Az egyik esetben a bíróság, mint jogalkalmazó szerv tevékenysége korrektív jellegű, a jogkövetés fogyatékoságainak korrigálására, vagyis a jogsértések orvoslására szolgál. A másik eset az ún. hatósági jogalkalmazás, amikor a közigazgatási vagy más szervek közreműködésére azért van szükség, mert a jogalanyok – egyébként jogkövető – magatartása önmagában nem váltja ki a kívánt joghatást.²⁸⁶ Mindkét esetben általános jogi normák egyedi estre történő konkretizálása zajlik, azonban míg előbbinél a jogszabályok címzettjei megsértették a jogi norma előírásait, addig utóbbinál az állami szervek beavatkozása azért szükséges, mert a jogszabályok előírása alapján a konkrét jogviszonyok keletkezése, módosulása, vagy megszüntetése az illetékes közhatalmi szerv egyedi döntése nélkül nem lehetséges.²⁸⁷ A jogalkalmazás mindig *közhatalmi tevékenység*, azaz a jogalkalmazást végző szerv különböző jogalanyok viszonyait rendező kötelező jelleggel, az államhatalom gyakorlásának megnyilvánulásaként. Ezért nem minősül jogalkalmazásnak az állami szervek jogkövető magatartása, amikor azok saját jogviszonyaikra „alkalmazzák” a jogszabályokat, és a természetes személyek általi jogkövetés, azaz adott jogi norma saját magatartásra vonatkoztatása sem.²⁸⁸ A jogalkalmazást végző, erre feljogosított állami szervek egyedi döntéseket hoznak, közreműködnek a jogviták eldöntésében, és kikényszerítik döntéseik végrehajtását.²⁸⁹ Mindezekből következően a jogalkalmazás nem

²⁸⁵ Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 300. o.

²⁸⁶ Szabó Miklós: Jogi alapfogalmak. Prudentia Iuris, Miskolc 2003. 107. o.

²⁸⁷ Szilágyi: i. m. 300.

²⁸⁸ Szilágyi: i. m. 301.

²⁸⁹ Kállai Gábor: A közjog alapjai. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2005. 60. o.

más, mint a jogszabályok alapján hozott állami döntés, ami az adott ügy jogilag releváns tényeinek megállapítására, a tényállás jogi minősítésére és a jogkövetkezmények megállapítására terjed ki.²⁹⁰ Megjegyzendő, hogy a jogalkalmazói döntések ellen tipikusan jogorvoslatnak van helye, illetve a jogerős döntés végrehajtása állami eszközökkel kikényszeríthető.²⁹¹

Mindezekre tekintettel – a jogalkalmazás szakirodalmi meghatározását értelmezve – az alkotmányjogi panasz kivételes esetével összefüggésben a következő megállapítások tehetők. Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasz kivételes esetének tárgykörén kívül esik az, amikor maga a bíróság alkalmaz alaptörvény-ellenes jogszabályt, illetve annak rendelkezését. Ennek oka a törvényi meghatározásból eredeztethető, ami egyrészt úgy fogalmaz, hogy a jogsérelem bekövetkezésének közvetlenül, bírói döntés nélkül kell történnie, másrészt a panasz e típusánál is feltételként követeli meg, hogy az indítványozó csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati lehetőség nem áll a rendelkezésére, vagy azt már kimerítette. Mivel a bírói jogalkalmazás folyamatának meghatározó eleme a bírói döntés, így az alkalmazott, alaptörvény-ellenes jogszabályok csak a bírói döntést követően támadhatóak a testület előtt, amelyre a jogalkotó szerint igénybe vehető az Abtv. 26. § (1) bekezdésében meghatározott ún. főszabályt jelentő normatív alkotmányjogi panasz. Megállapítható tehát, hogy a kivételszabály a bírói jogalkalmazásnál nem értelmezhető, és alapjogvédelmi szempontból nem biztosít magasabb szintű jogvédelmet.

A hatósági jogalkalmazás, a fenti meghatározásból következően, a jogalkalmazói tevékenység másik alaptípusa. Ezen belül is megkülönböztethető a közigazgatási szervek által végzett hatósági jogalkalmazás, az ügyészség, továbbá a rendészeti szervek ilyen jellegű tevékenysége, valamint a munkahelyi jogalkalmazás. Az utóbbi két esetben az említett szervek nem minden tevékenysége minősül jogalkalmazásnak, hanem a fegyveres szervek esetében kizárólag államigazgatási és bűnüldözési tevékenységük, a munkahelyek esetében pedig a kollektív munkaügyi viták²⁹² eldöntése.²⁹³ Az alkotmányjogi panasz

²⁹⁰ Szilágyi: i. m. 302.

²⁹¹ Kállai: i. m. 61.

²⁹² A kollektív munkaügyi érdekvitákról lásd Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba. JUSTIS, Pécs 2007. 251-254. o.

²⁹³ Szilágyi: i. m. 303-304. o. A jogalkalmazás további speciális eseteként jelölhető meg a választottbírói és a közjegyzői eljárás, amelyeknél a kivételes alkotmányjogi panasz nem rendelkezik tényleges relevanciával, mivel a magánjogi viszonyokban az alapjogok sérelmére közvetlenül nem lehet hivatkozni. *Petrétei: Az alkotmányos demokrácia...* 440-441. o.

kivételes esetének jelentősége a hatósági ügyekben abban állhat, hogy a rendes²⁹⁴ jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, vagy jogorvoslati lehetőségek hiányában az említett szervek döntései alapjául szolgáló alkotmány-ellenes jogszabályok alapjogsérelemet okozó alkalmazásakor közvetlenül is megteremtheti az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét. A kivételességet pedig éppen az biztosítaná, hogy bírósági eljárás nélkül, vagy azt megelőzően is azonnali jogvédelem nyújtható. E helyen megjegyzendő, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálatra akkor van lehetőség, ha nincs helye fellebbezésnek, vagy a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogosultságát kimerítette. Ebből következően a felülvizsgálat az alaki jogerő beálltát követő olyan rendkívüli jogorvoslat,²⁹⁵ amely egyértelműen törvényességi kontrollnak tekinthető,²⁹⁶ így az alkotmányjogi panasz kivételes esetének kezdeményezésekor e lehetőséget figyelmen kívül hagyva *elméletileg* megindítható lehetne a panasz eljárás, a felülvizsgálati eljárás végén született bírósági döntések alapjául szolgáló jogszabályok alkotmány-ellenességének vizsgálata pedig a normatív alkotmányjogi panasz főszabályt jelentő típusa körében értelmezhető.²⁹⁷

A fenti dogmatikai megfontolásokra, és az Abtv. részletes indoklására, valamint az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára tekintettel azonban – amely szerint az „alkalmazás” nem feltétlenül jogalkalmazói, közhatalmi döntés, hanem lehet például jogkövetés – kérdésként vetődik fel, hogy a jogalkotó az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában az „alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása” meghatározás alatt vajon jogalkalmazói tevékenységet kívánt érteni, vagy az adott jogi norma, formális értelemben jogalkalmazásnak nem minősülő, jogalanyok általi, saját viszonyaikra történő „alkalmazását”?

Utóbbi, vagyis a jogkövetés esetén a jog érvényesülése automatikusan, a közvetlenül erre hivatott jogalkalmazó szerv közreműködése nélkül megy végbe, ugyanis a jogszabályban a jövőre nézve előírt magatartás a jogalanyok tevékenységén keresztül

²⁹⁴ Az Alkotmánybíróság egyik korábbi határozata alapján ugyanis jogorvoslatokon az alkotmányjogi panasz esetében azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetőek elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

²⁹⁵ Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási hatósági eljárás során igénybe vehető bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének meghatározását illetően – tehát, hogy az rendes vagy rendkívüli jogorvoslatnak minősül-e – a szakirodalom megosztott. Magam azt az álláspontot képviselem, hogy a bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely ugyan a közigazgatási eljárások alkalmával csaknem általános jelleggel igénybe vehető, azonban minderre az alaki jogerő beálltát követően, és csupán jogszabálysértésre hivatkozással van lehetőség.

²⁹⁶ *Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2012. 230-234. o.*

²⁹⁷ Részletesen lásd a IV./5.6. pontot.

teljesül, válik valósággá.²⁹⁸ A jogkövetés azt fejezi ki, hogy az emberi magatartás megfelel a jog előírásainak, azonban ez nem jelent minden esetben tudatos magatartást.²⁹⁹ Az alkotmányjogi panasz kivételes eseténél a jogalkotó által használt „alkalmazás” szó, a jogkövetés tekintetében, még ha a tudatosság meglétére nem is utal,³⁰⁰ de a jogalanyok részéről általában³⁰¹ egyfajta aktív cselekvést feltételez. Ebben az esetben tehát a tényleges magatartások mindenféle bírósági vagy hatósági beavatkozás nélkül megfelelnek a jogszabályi előírásoknak.

A kivételes alkotmányjogi panasz céljára és jellegére tekintettel a törvényszöveg, és ezzel együtt a jogalkotói szándék szerint az „alkalmazás” – mint panasz-kezdeményszerzési feltétel – értelmezése kétféle eredményre vezet. Abban az esetben, ha – alapjogvédelmi szempontból egyébként helyesebb módon – a panasz e formája nemcsak a jogkövetés során felmerülő jogszabályok esetleges alaptörvény-ellenessége miatt vehető igénybe, hanem a jogalkotói akarat arra irányult, hogy a hatósági jogalkalmazásnál is lehetőséget teremtsen az indítványozásra, úgy jogdogmatikailag helyesebb lenne, ha a jogalkotó az „alkalmazás” kifejezés helyett az „érvényesülés” kifejezést alkalmazta volna. Igaz ugyan, hogy a jogérvényesülés a (bírói vagy hatósági) jogalkalmazás és a jogkövetés gyűjtőfogalma, azonban a törvényszövegben használt „közvetlenül, bírói döntés nélkül” meghatározás egyértelműsíti, hogy a bírói jogalkalmazás a panasz e típusánál nem vehető figyelembe.

Amennyiben azonban a jogalkotó szándéka arra irányult, hogy az alkotmányjogi panasz kivételes esetét kizárólag a jogkövetés alkalmával lehessen igénybe venni, úgy a törvényszöveg kifejezetten félrevezető, és ebből adódóan jogdogmatikailag helytelen, mert ebben az esetben épp a jogszabályok érvényesülésének – jogalkalmazásnak nem minősülő – másik módja, tehát a jogkövetés alkalmával merül fel valamely jogi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálata. Ezt a megközelítést látszik erősíteni a törvényi meghatározásban szereplő „közvetlen” kifejezés is, amely egyrészt jelentheti a bírói jogalkalmazás tárgyi kizárását, másrészt utalhat arra is, hogy az „alkalmazás” itt nem valamely közvetett aktor, vagyis közhatalmi szerv általi érvényre juttatást jelent, tehát kizárhatja a hatósági jogalkalmazásban felhasznált alaptörvény-ellenes normák e panasztípuson belüli felülvizsgálatát. E felvetés alapján azonban helyesebb lett volna, ha a

²⁹⁸ Szilágyi: i. m. 281. o.

²⁹⁹ Kállai: i. m. 59. o.

³⁰⁰ A nem tudatos, azaz spontán jogkövetés azt az esetet jelenti, amikor úgy követi valaki a jogot, hogy nem is tud róla, mindez azonban általában szintén aktív cselekvéssel valósul meg.

³⁰¹ E kifejezés itt arra utal, hogy valamely jogi tilalom esetén jogkövetésnek a passzív, tartózkodó magatartás minősül.

jogalkotó az „alkalmazás” kifejezés helyett a „jogkövetés”-t használja, és ezzel egyértelműsíti tényleges akaratát.

A jogalkotói helytelen fogalomhasználat – amelyet a jogalkotó azóta sem korrigált – azt a feladatot róta az Alkotmánybíróságra, hogy következetes joggyakorlatával, értelmező tevékenységével pontosítsa a törvényhozó szándékát, és a jogalanyok számára tegye egyértelművé, hogy a kivételes alkotmányjogi panasz mikor jelenthet számukra tényleges alapjogvédelmet.

Az Alkotmánybíróság 3007/2012. (VI. 21.) AB végzése³⁰² hamar tisztázta a fenti dilemmát. A testület az „alkalmazás” kifejezés alatt ugyanis csupán jogkövetést ért, mivel a panaszos indítványának befogadását ebben az ügyben azért utasította vissza, mert az alkotmányossági szempontból vizsgálni kívánt jogi norma rendelkezését nem tekintette közvetlenül alkalmazandónak, mivel az csak az érintett hatóság döntése alapján hatályosul.³⁰³ Az Alkotmánybíróság azóta is töretlenül kitart e megközelítés mellett. A jogalanyok szempontjából ezt bizonyos értelemben még pozitívumként is lehetne értékelni, mert adott esetben bírósági, vagy egyéb hatósági eljárás megindulása nélkül is, közvetlenül biztosított az alapjogi védelem. Kétségtől negatívumnak minősül azonban, ha a testület az „alkalmazás” ilyenképp történő értelmezésével az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét a hatósági eljárás során végleg elzárja, és az alkotmányjogi panasz igénybevételét – az egyébként rendkívüli jogorvoslatnak minősülő – bírói felülvizsgálat után teszi lehetővé.

5.4. Hatályosulás

A jogszabály hatályosulása³⁰⁴ annak címzetti körében megvalósuló teljesülését jelenti, amikor is adott rendelkezés a jogalanyra vonatkozó tényleges jogi hatást fejt ki. A jogi normák minden esetben a hatályosulás szándékával kerülnek megalkotásra, és létrehozásuk

³⁰² Az indítványozó adott község önkormányzatának telekadóról szóló rendelete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés, – amely kisebb mértékű kedvezményt biztosít a telekadó megállapításánál a lakóhellyel nem rendelkező telektulajdonosoknak – az Alaptörvény II. cikkébe és XV. cikkének (1) és (2) bekezdésébe ütközik. A testület álláspontja alapján az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezése nem tekinthető „közvetlenül alkalmazandó, hatályosuló” normának, mert az csak az önkormányzati adóhatóság döntése révén hatályosul, ezért az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek nem felel meg.

³⁰³ A testület a végzés szövegében nem tesz tehát egyértelmű különbséget az alkalmazás és a hatályosulás fogalma között, pedig azok tisztázása, és pontos tartalommal való megtöltése elengedhetetlen a kivételes panasz indítványozási lehetőségének értelmezéséhez.

³⁰⁴ *Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 163. o.*

célja, hogy előre tervezett módon alakítsák a társadalmi viszonyokat.³⁰⁵ A jogszabályok hatályosulása nem jelenti azonban azok hatékonyságát,³⁰⁶ mert a jog hatékonyságáról csak akkor beszélhetünk, ha a jogszabállyal az elérni kívánt társadalmi-politikai cél(oka)t ténylegesen sikerült is megvalósítani.³⁰⁷

A normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetével összefüggésben megjelenő „hatályosulás” fogalmat pontosan nem részletezte a jogalkotó, de „az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása” kitétel mellett a panasz-indítványozás vagylagos feltételeként határozta meg. Adott jogi norma rendelkezésének hatályosulása, tehát tényleges megvalósulása módszertani szempontból szintén kétféleképpen történhet: egyrészt jogalkalmazás útján, másrészt a jogkövetés alkalmával. A korábban tett dogmatikai okfejtéseket szem előtt tartva azonban könnyen belátható, hogy a jogalkotó nem a jogalkalmazói tevékenység eredményeként megvalósuló alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása miatti alapjogsérelmek orvoslása céljából hívta életre a normatív alkotmányjogi panasz vizsgált esetét. E panasztípusnál az adott jogi norma alaptörvény-ellenessége ugyancsak a jogkövetés alkalmával merülhet fel. A különbséget a jogalkotó által vagylagosan meghatározott „jogszabály rendelkezésének alkalmazása” kitételhez képest az jelenti, hogy míg utóbbinál az adott normához kapcsolódó jogkövetkezmények beállta feltételes, addig a hatályosulás vonatkozásában mindez realitás. A hatályosulás a jogi hatás tényleges bekövetkezetségét jelöli, vagyis a tényleges hatás konkrét eredményét: azt, amit a jogi norma valójában kiváltott. Fontos kiemelni, hogy a jogszabály rendelkezésének hatályosulása miatt igénybe vehető alkotmányjogi panasznak egyfajta biztosíték-jellege van, mert a jogszabály „alkalmazásának” hiányában is megnyitja az indítványozás lehetőségét,³⁰⁸ ha a jogi norma megvalósulása során alaptörvény-ellenes hatást vált ki.

Adott jogalanynál megjelenő jogszabályi hatályosulás akkor állapítható meg, ha valaki tudatos jogkövetői magatartás nélkül konkrétan a jogszabály alanyává, azaz érintetté válik. Az érintettség megállapítása ez esetben is – a korábban kifejtettek alapján – az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

³⁰⁵ *Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 399. o.

³⁰⁶ *Visegrády Antal: A jog hatékonyságának normatív alapjai.* In: *A jog kultúrája és etikája* (szerk. Kondoros Ferenc – Visegrády Antal). Bíbor Kiadó, Miskolc 2014. 184-188. o.

³⁰⁷ *Szilágyi: i. m.* 280. o.

³⁰⁸ Ebben az esetkörben vizsgálhatók alkotmányossági szempontból – különösen – a valamely jogviszonyt jogszabállyal létesítő, módosító vagy megszüntető rendelkezések. A kivételes alkotmányjogi panasz körében kerültek a testület elé például a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről és a szolgálati járandóságról szóló törvény egyes rendelkezései, csakúgy, mint a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012. (I. 20.) Korm. határozat is.

5.5. Határidő a kivételes panasz eljárásra

Az Abtv. 30. §-a alapján a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetének megvalósulásakor az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály *hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül* lehet írásban benyújtani, ezt követően alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye.³⁰⁹

A törvényi szabályozásból látható tehát, hogy a jogalkotó e panasz indítványozására nyitva álló határidőt az adott jogi norma hatálybalépésétől számítja, vagyis annak időbeli hatályához köti. A fentiekben kifejtett jogszabályi definícióból azonban jól látható, hogy e panasztípus az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán előállt jogsérelmek orvoslására hivatott, amelyek bekövetkezése időben eltérhet az adott jogi norma hatályba lépésének időpontjától.³¹⁰ Előfordulhat ugyanis, hogy az egyébként hatályos jogszabály adott jogalany vonatkozásában csak évekkel később kerül alkalmazásra vagy hatályosul, tehát az alapjogsérelem csak ekkor következik be, és az indítványozásra egyébként jogosult csak ekkor válik érintetté. A jogalkotó a határidő ilyenképp történő meghatározásával a panasz e típusánál az indítványozás lehetőségét csak azokra az esetekre szorítja, amikor adott jogi norma a hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül kerül alkalmazásra vagy hatályosul, és ebben az időszakban okoz az indítványozónak alapjogsérelemet. Mindez alapjogvédelmi szempontból aggályos, és helytelen szabályozási mód, ugyanis e panasztípusnál alapvető fontosságú lenne, hogy a jogsérelmek orvoslására, azok bekövetkezését követően minden esetben lehetőség nyíljon és az erre nyitva álló határidőt pedig a jogsérelem bekövetkezésétől számítsák. Igaz ugyan, hogy az idő előrehaladtával adott jogsérelem bekövetkezése, és ebből adódóan az egyéni érintettség megléte esetlegesen nehezebben bizonyítható, e feltevés azonban nem szabhat a panaszkezdeményezésnek gátat. A jogalkotó e szabály megalkotásával azt feltételezi, hogy adott, hatályossá vált jogi norma, a hatálybalépését követően, száznyolcvan napon belül valamely jogalany vonatkozásában alkalmazásra kerül, vagy hatályosul, így annak alaptörvény-ellenessége ezen az időszakon belül már kiderülhet. Mindez azonban több szempontból helytelen preconcepció, mert előfordulhat ugyanis, hogy a jogi norma alaptörvény-ellenességét a hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül nem kérdőjelezi meg, illetve az is, hogy az a megváltozott

³⁰⁹ Abtv. 30. § (1) bek., (4) bek.

³¹⁰ *Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybírói eljárás végzése a széksértésről. Határidő-számítás és a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatósága. Jogesetek Magyarázata 2013. 1. sz. 30. o.*

körülmények következtében ugyanannál a jogalanynál csak később okoz alapjogsérelmet, azaz válik alaptörvény-ellenessé.

E probléma kiküszöbölésére elsősorban a jogalkotó hivatott, másodsorban azonban jogértelmező tevékenységével maga az Alkotmánybíróság is finomíthatta volna a rendelkezés gyakorlatban történő alkalmazását.³¹¹ Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság a panasz indítványozására nyitva álló határidőt a jogszabály időbeli hatályától számítja, úgy helyesebb, ha viszonylag lazább egyéni érintettség esetén is befogadja az indítványokat, ezzel is kompenzálva az alapjogvédelmi szempontból kifogásolható jogalkotói akaratot. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság – alapjogvédelmi szempontból helyesebb módon – az indítványokat a tényleges alapjogsérelem bekövetkezésének időpontjától, tehát a jogszabály „alkalmazásától” vagy „hatályosulásától” számított száznyolcvan napon belül fogadja be, szorosabb egyéni érintettség bizonyítását követelheti meg a panaszosoktól.³¹²

5.6. Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái

Ebben az alponban³¹³ annak a kérdésnek a megválaszolására törekszem, hogy az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi szerepe miként nyilvánul meg a közigazgatási hatósági eljárásban, vagyis mint alapjogi jogorvoslat, az mikortól képes tényleges jogvédelmet nyújtani a közigazgatásban résztvevő ügyfelek számára, és vajon ez a védelem hatékony-e. A panasz kivételes típusánál akkor van tehát lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály *alkalmazása* vagy hatályosulása folytán közvetlenül, *bírói döntés nélkül* következett be a jogsérelem, és nincs

³¹¹ Ezzel ellentétben az Alkotmánybíróság szigorú nyelvtani értelmezést követ, lásd a IV./5.6.2. pontot.

³¹² A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó valamint az Alkotmánybírósági Szemle 2012. február 29-én, az Alkotmánybíróságon, „Az alkotmányjogi panasz. Konferencia az Alkotmánybíróság és a Kúria új és kapcsolódó hatásköreiről” elnevezésű rendezvényén tartott előadásában Balogh Zsolt alkotmánybírósági főtanácsadó, Bicskei Botond főtítkárság, és Kadlót Erzsébet alkotmánybírósági főtanácsadó is kitért a probléma jelentőségére. Bicskei Botond előadásában kifejtette, hogy amíg a kérdésben az Alkotmánybíróság nem alakítja ki végleges álláspontját, addig a főtítkárság a panaszindítványok benyújtására nyitva álló határidőt a normakontroll alá vont jogszabály „alkalmazásától”, illetve „hatályosulásától” számítja. Kadlót Erzsébet álláspontja szerint amennyiben a testület végső soron a törvényt szigorúan értelmezi, és a jogszabály hatálybalépésétől számítja a panasz-kezdeményezésre nyitva álló határidőt, úgy a jogszabály hatálybalépése utáni száznyolcvanadik napot követően történő hatályosulás által okozott alapjogsérelmek csak akkor kerülhetnek orvoslásra, ha az adott ügyek bíróság elé kerülnek. Ebben az esetben ugyanis (még ha a bíróság negatív döntést is hoz) a normatív alkotmányjogi panasz főszabályt képező típusa keretén belül, adott jogsérelem az Alkotmánybíróság által orvoslást nyerhet.

³¹³ *Bencsik András – Naszladi Georgina: Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái. Közjogi Szemle 2013. 3. sz. 24-32. o.*

a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Így e panasztípusnál az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezését szükségszerűen nem kell megelőznie a bírósági eljárásnak. A kivételes panasz törvényi definíciójának „*alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása*” szövegrésze alatt, álláspontom szerint, a jogalkotó a közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenységét is érthette volna. Mindez a hatósági ügyekben, a *rendes* jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, vagy jogorvoslati lehetőségek hiányában az említett szervek döntései alapjául szolgáló alkotmány-ellenes jogszabályok alapjogsérelmet okozó alkalmazása esetén közvetlenül is megteremthette volna az Alkotmánybíróáshoz fordulás lehetőségét. A kivételességet pedig éppen az biztosította volna, hogy bírósági eljárás nélkül, vagy azt megelőzően is azonnali jogvédelem lett volna nyújtható. Így az alkotmányjogi panasz kivételes esetének kezdeményezésekor – a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot figyelmen kívül hagyva – megindítható lehetne a panasz eljárás, a felülvizsgálati eljárás végén született bírósági döntések alapjául szolgáló jogszabályok alkotmány-ellenességének vizsgálata pedig a normatív alkotmányjogi panasz főszabályt jelentő típusa körében értelmezhető.

E megállapításom azonban csak annak a tételnek az igazolásával nyerhet értelmet, miszerint a közigazgatási hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálat az alaki jogerő beálltát követő *rendkívüli jogorvoslat*, amely kizárólag *törvényességi kontrollnak* tekinthető.

5.6.1. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának jellegéről

Ahhoz, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát el tudjuk helyezni a közigazgatási jogorvoslati rendszerben, szükséges e jogorvoslati eszköz céljának, alapvető rendeltetésének körvonalazása. A közigazgatási jogorvoslatok egyrészt egyéni (ügyféli) érdeksérelmeket, másrésztől tárgyi jogsérelmeket hivatottak orvosolni.³¹⁴ Ebből következően – álláspontom szerint – a bírói felülvizsgálat célja kettős: *az alanyi jogok védelmére és a törvényesség feltétlen biztosítására* egyaránt hivatott. E jelzett kettősség

³¹⁴ Megjegyzem, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jogorvoslati rendszere ez alapján tesz különbséget az ügyféli kérelemre lefolytatható jogorvoslatok, valamint a hivatalból történő aktus-felülvizsgálatok között, amelyek – egyes esetekben – szintén jelenthetnek jogorvoslast az ügyfél számára.

jelenik meg Koi Gyula megfogalmazásában is, miszerint „közigazgatási per a közérdek és az alanyi jogok összeütközésénél jön létre”.³¹⁵

Mindezekre tekintettel – Petrik Ferenc meghatározásával élve – a bírósági felülvizsgálat lényegében a közigazgatási döntés legmélyebb és legszélesebb körű felülvizsgálatát teszi lehetővé, ezáltal a bíróság a közigazgatási hatóság szerepébe kerül.³¹⁶ E megállapítás finomításaként jelzem, hogy az idézett szövegrész utolsó fordulataival nem mindenben tudok egyet érteni, mivel a közigazgatási hatóság fellebbviteli tevékenysége és a közigazgatási bírászkodás között számos eltérés figyelhető meg, különösen a felülvizsgálat terjedelmét, a végrehajthatóság kérdését, valamint a különböző jogorvoslatok igénybevételének feltételeit tekintve. Más megközelítésben a határozatok bírói felülvizsgálatának *célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása*.³¹⁷ Ebből következik e jogorvoslati eszköz egyik jellegadó sajátossága, miszerint a bírói kontroll – ellentétben a jogcímhez nem kötött fellebbezési kérelemmel – *kifejezetten jogszerűségi felülvizsgálatot* tesz lehetővé, a jogszabálysértőnek nem minősülő, bár az egyén számára érdeksértő aktusok nem orvosolhatók ebben az eljárásban.

Kiemelendő az is, hogy bírósági felülvizsgálatot *csak (alakilag) jogerős döntésekkel szemben* lehet igénybe venni, míg fellebbezni a még jogerőre nem emelkedett aktusokkal szemben van lehetőség. Ezt tükrözi a tételes jogi szabályozás is, amikor rögzíti, hogy bírósági felülvizsgálatnak akkor van helye, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak egyike fellebbezési jogát kimerítette vagy a fellebbezésnek nincs helye.³¹⁸

Különbség figyelhető meg a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat között abban is, hogy a *fellebbezésnek* – néhány kivételtől eltekintve – *halasztó hatálya van a döntés végrehajthatóságára*, míg a bírósági felülvizsgálat esetében ez nem áll fenn.³¹⁹ A tételes jogi szabályozás formális ismertetését mellőzve végezetül kiemelem azt is, miszerint különbség mutatkozik a közigazgatási hatóság és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelme között is. A fellebbezési eljárásban a hatóság teljes felülvizsgálati jogkört gyakorolva az elsőfokú döntést helybenhagyhatja, hatályon kívül helyezheti vagy módosíthatja, ezzel szemben a *bíróság* – jogszabálysértés megállapítása

³¹⁵ Vö. Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In: Közérdek és közigazgatás (szerk. Szamel Katalin). MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008. 301. o.

³¹⁶ Vö. Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony. HVG-Orac, Budapest 2011. 219. o.

³¹⁷ Vö. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest 1942. 626-627. o.

³¹⁸ Ket. 109. § (1) bek.

³¹⁹ Kiemelem azonban, hogy a felperes ebben az esetben indítványozhatja a végrehajtás felfüggesztését, arról azonban a bíróság jogosult dönten, nincs tehát a kereset benyújtásának automatikusan halasztó hatálya a döntés kikényszerítésére.

esetén – főszabály szerint csupán *a jogsértő aktus megsemmisítésére jogosult*, a hibátlan aktus kibocsátása már (ismét) a hatóság feladata lesz.³²⁰

A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának jogorvoslati szempontú jellemzése alapján ez a jogorvoslati eszköz három jellegadó sajátossággal írható le. Egyrészt megállapítható, hogy – hatáskörében – *általános jogorvoslatról* van szó, a bírósági felülvizsgálat lényegében – az önállóan meg nem támadható végzések kivételével – minden döntésre kiterjed. Szükséges azonban ezzel összefüggésben kiemelni, hogy valamely jogorvoslat széleskörű alkalmazhatósága nem zárja ki annak rendkívüli jellegét. Fentebb érintettem másrészt azt a kérdést is, hogy csak *az alakilag jogerős döntésekkel szemben* és *csak jogszabálysértésre hivatkozva* kezdeményezhető bírósági felülvizsgálat. Ez szintén a jogorvoslat rendkívüli jellege melletti érvként említhető meg. Harmadrészt – a kép árnyalásaként – utalok arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem tekinthető tipikusan közigazgatási jogorvoslatnak, mert ebben az esetben *a közigazgatási aktus megítélése kikerül a közigazgatási szervek rendelkezési köréből*. Jól példázza ezt Magyary Zoltán felosztása is, amely szerint – illeszkedve a korabeli tételes jogi szabályozáshoz – a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem, a felfolyamodás és az igazolási kérelem minősült rendes, míg az újrafelvételi kérelem és a főispán rendkívüli felterjesztési joga rendkívüli jogorvoslatnak.³²¹ A felsorolásból – nem véletlenül – hiányzik a bírósági felülvizsgálat, mivel azt sem az 1901. évi XX. törvénycikk, sem az 1929. évi XXX. törvénycikk nem sorolta fel a „közigazgatási jogorvoslatok” között.

5.6.2. A releváns alkotmánybírósági joggyakorlat

Az Alkotmánybíróság az elmúlt négy évben számos esetben vizsgálta a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadásának tartalmi feltételeit, és joggyakorlata egyértelműen arra enged következtetni, hogy a testület az „alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása” kifejezés alatt nem jogalkalmazói tevékenységet ért, csupán az adott jogi norma, formális értelemben jogalkalmazásnak nem minősülő, jogalanyok általi, saját viszonyaikra történő „alkalmazását”, vagyis *jogkövetést*. A panaszos indítványának befogadását számos ügyben azért utasította vissza, mert az alkotmányossági szempontból vizsgálni kívánt jogi norma rendelkezését nem tekintette közvetlenül alkalmazandónak, mivel az csak az érintett hatóság döntése alapján hatályosult. E fogalmi

³²⁰ Megjegyzem, hogy kivételes esetben reformatórius jogkörrel is rendelkezik a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság, ez azonban közel sem tekinthető általános érvényűnek.

³²¹ Magyary: i. m. 614. o.

különbségre hívja fel a figyelmet Bragyova András alkotmánybíró a 3108/2014. (IV. 17.) AB végzéshez fűzött különvéleményében, amelyben kifejti, hogy a kivételes panasz befogadását arra hivatkozással nem utasíthatja vissza a testület, hogy az alapjogsérelem jogalkalmazói aktus nélkül következik be, ugyanis ennek a panasztípusnak ez a lényegi sajátossága.

A testület szerint a közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléshez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően válik lehetővé a norma közvetett vizsgálata is.³²² Ennek megfelelően az indítványok rendszerint nem feleltek meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, ha az önkormányzat rendelkezése csak az önkormányzati adóhatóság döntése révén hatályosult, mert ezekben az ügyekben az önkormányzati rendelkezés az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthető „közvetlenül alkalmazandó, hatályosuló” normának.³²³ A testület úgy fogalmazott: „nem tekinthető közvetlenül alkalmazandó normának, amely nem az érintettek önkéntes jogkövető magatartásával, alkalmazásával hatályosul”.³²⁴

Az Alkotmánybíróság a jogkövetésnél, még ha a tudatosság meglétére nem is utal, de általában³²⁵ egyfajta aktív cselekvést feltételez a jogalanyok részéről. E megállapításnak némileg ellentmondóan azonban az egyik visszautasító végzésében úgy foglalt állást, hogy a közvetlen alkotmányjogi panasz feltétele, hogy „közvetlenül” következzen be a vitatott jogsérelem, ami akkor állapítható meg, ha a jogalany cselekvése (magatartása) nélkül állnak be a vitatott, alaptörvény-ellenesnek tartott joghatások.³²⁶ Ezekben az esetekben tehát a tényleges (aktív vagy passzív) magatartások – az alapjogsérelem beálltával – mindenféle bírósági vagy hatósági beavatkozás nélkül elégségesek lehetnek az alkotmányjogi panasz eljárás megindításához.

Meglehetősen szűkre zárta az Alkotmánybíróság a „közvetlenség” követelményét a 3198/2015. (X. 14.) AB végzésben, ahol azért utasította vissza az indítványt, mert a támadott jogszabályok az Alkotmánybíróság szerint nem voltak közvetlen hatással az

³²² 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat.

³²³ Lásd pl. 3007/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3079/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3082/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3085/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3108/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3220/2012. (IX. 17.) AB végzés, 3100/2013. (V. 10.) AB végzés.

³²⁴ 3267/2012. (X. 4.) AB végzés.

³²⁵ E kifejezés itt arra utal, hogy valamely jogi tilalom esetén jogkövetésnek a passzív, tartózkodó magatartás minősül.

³²⁶ 3234/2012. (IX. 28.) AB végzés.

indítványozóra, még a norma címzettje által történő alkalmazásuk révén sem. Elvi jelentőségüként értékelhető a testületnek az a megállapítása, hogy Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen érintettség követelménye nem csak azt jelenti, hogy a jogszabálynak jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül kell az Alaptörvényben foglalt jog sérelméhez vezetnie, hanem azt is, hogy *más jogszabály közbejötté nélkül*. Csupán az utaló szabályok képezhetnek kivételt.³²⁷ Ez következik a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegéből. Ezzel az új „kisegítő-szabállyal” kapcsolatosan veti fel Stumpf István alkotmánybíró a különvéleményében: a közvetlenségből nem következik, hogy a támadott rendelkezésnek „más jogszabály nélkül”, tehát a szabályozástól függetlenül, kizárólag önmagában kell jogsérelmet okoznia. Álláspontja szerint ez az értelmezés nem következik sem az Abtv.-ből, sem a korábbi joggyakorlat logikájából, továbbá érvényesítése a jogrendszer gyakorlati felépítése és az alkalmazott jogszabály-szerkesztési technikák fényében sem életszerű. Ugyanakkor a közvetlenség szűkebb értelmezése révén ez a megközelítés korlátozza az Alkotmánybíróságot abban, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatát megfelelően széles körben el tudja látni.³²⁸ Úgy vélem, az indítványozó adott alapjogsérelemre hivatkozással több jogszabályt is bevonhat az indítványába, de ha ezek között olyan is van, amely közvetlenül nem okoz neki alapjogsérelmet, akkor annak bizonyítására kell törekednie, hogy az adott jogszabályok együttesen okozzák az alaptörvény-ellenes helyzetet, és a „közvetett” jogi norma megsemmisítése nélkül az alapjogsérelem feloldására nincs lehetőség. Ellenkező esetben nem lehet jogos elvárás az Alkotmánybíróságtól, hogy a jogszabályt megsemmisítse.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatából az is jól látható, hogy a testület gyakran összemossa a törvényszövegben szereplő „alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása”, „hatályosulása” kifejezéseket, holott ezek nem szinonimái egymásnak, és a törvényszövegben a panaszkezdeményezés vagylagos feltételeként kerültek meghatározásra.

Az alkotmányjogi panasz törvényi definíciójából következően a jogintézmény kizárólag akkor vehető igénybe, ha az indítványozó a lehetséges jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A testület tehát a feltétel teljesülését is tartalmi befogadási szűrőként vizsgálja – és ahogy azt korábban jeleztem – a jogorvoslat alatt a rendes jogorvoslatokat érti. Az Alkotmánybíróság

³²⁷ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [79].

³²⁸ 3198/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [20]-[22].

következetes joggyakorlatából pedig egyértelműen látszik, hogy a közigazgatási hatósági eljárás alatt igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot *rendes jogorvoslatnak* tekinti. A testület a panasz befogadásának a jogorvoslat kimerítésére irányuló követelményét ugyanis kizárólag akkor tekinti kielégítettnek, ha a panaszos a közigazgatási határozatot bíróság előtt támadta meg, és a bíróság jogerős döntést hozott.³²⁹ Azokat az ügyeket nem tartja lezártnak, ahol a közigazgatási eljárás során a panaszos a másodfokú döntés ellen a bírósághoz fordulhat.³³⁰

A jogorvoslat mint befogadási feltétel esetében rendkívül fontos követelményt fogalmaz meg a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amely a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CXVII. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvényellenességét állapította meg.³³¹ Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének a követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – *nem alkalmas* arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. Az elbírált ügyben a vitatott előírás kógens szabály volt, ezért mérlegelési lehetőség nem állt a jogalkalmazó szerv rendelkezésére. A kezdeményezhető jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében csak formális lehetett volna, így ez nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének *hatékony* orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak.³³² Ebből következően tehát, ha az indítványozó a panaszában olyan törvényi szabály alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, amely kógens rendelkezést tartalmaz, és a tényállásból a jogalkalmazó számára egyetlen döntési lehetőség következik, akkor a jogorvoslati eljárás – mivel nem vezethet a panaszos jogsérelmének orvoslásához –

³²⁹ 3018/2012. (VI. 21.) AB végzés, legutóbb megerősítve: 3090/2015. (V.19.) AB határozat.

³³⁰ 3018/2013. (I. 28.) AB végzés.

³³¹ Ez a határozat nemcsak az alapul szolgáló alkotmányossági kérdés miatt különös jelentőségű, hanem azért is, mert az Alkotmánybíróság – az e helyen tárgyalt jogorvoslati kérdéseken túl – számos olyan alapvető szempontot határozott meg e döntésében, amely az alkotmányjogi panasz funkcionálását alapjaiban befolyásolja. Ezeket a szempontokat a disszertáció későbbi részeiben vizsgálom, így a jogkövetkezményeknél (lásd V./6. pontot), az érintettségénél (lásd VI./2.1.2. pontot), valamint az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnél (lásd VI./2.2.1. pontot).

³³² Különvéleményében Pokol Béla alkotmánybíró azzal érvelt, hogy a törvényi szabályozás egyértelműsége miatt formális jogorvoslatról ebben az esetben nem lehet beszélni. Ezzel ellentétben – véleményem szerint – a formális jogorvoslat éppen a kógens szabályozásból adódott. Az alkotmánybíró szerint előbb mindig azt kell vizsgálni, hogy a jogalkalmazás helyes volt-e, és csak ezután következhet a jogszabály alkotmányosságának vizsgálata. Csink Lóránt mindezt csak azoknál az alkotmányjogi panaszoknál tartja elképzelhetőnek, ahol volt bírósági eljárás, a kivételes panasznál viszont nem. Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól – Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma. *Jogesetek Magyarázata* 2012. 4. sz. 13. o.

formális, ezért nem tekinthető az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásában a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslatnak.³³³

5.6.3. A bírósági felülvizsgálat, mint hatékony jogorvoslat (?)

A releváns alkotmánybírósági joggyakorlat bemutatásával felvetődik a kérdés, hogy vajon a közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslatnak tekinthető-e a kivételes alkotmányjogi panasz eljárásokban.³³⁴ A bírósági felülvizsgálat jogi természetét ismerve, a közigazgatási eljárásokban – meggyőződésem szerint – nem feltétlenül. A közigazgatási hatósági eljárás folyamán – alaptörvény-ellenesség miatt – az ügyfél két jól körülhatárolt esetben szenvedhet alapjogsérelmet. Az egyik esetben az eljáró hatóság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmaz, a másik esetben viszont – az alkalmazott jogszabálytól függetlenül – maga a hatósági döntés az alaptörvény-ellenes, és egyben alapjogsértő. A normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete – az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésével – nyújthat az előbbi esetkörben alapjogi jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a bírósági felülvizsgálatot – fenti érvek ellenére is – rendes jogorvoslatként kezeli, és a kivételes panasz törvényi definíciójának „alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása” kitételét hatósági jogalkalmazásként nem tartja értelmezhetőnek. Így az alapjogsérelmet szenvedett ügyfél – a fellebbezési lehetőségek kimerítése után – csak a bíróság jogerős döntését követően fordulhat a testülethez, mégpedig az Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott ún. régi típusú normatív alkotmányjogi panasz alapján. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az eljáró bíróság a felülvizsgálat során elsősorban törvényességi kontrollt végez, és tevékenysége annak vizsgálatára összpontosul, hogy a hatóság a törvényeknek megfelelően hozott-e döntést,³³⁵ de az alkalmazott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát, hatáskör hiányában, nem végezheti el. Könnyen belátható tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat *nem feltétlenül alkalmas* arra, hogy a panaszos alapjogsérelmét orvosolja, és az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatával, a törvényszöveg szigorú nyelvtani

³³³ Lásd ehhez Holló András alkotmánybírónak a 3227/2012. (IX. 28.) AB végzéshez fűzött különvéleményét, amelyben – álláspontom szerint helyesen – a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban megfogalmazott hatékony jogorvoslat követelményére hivatkozik.

³³⁴ A kérdés azért az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott kivételes panaszra korlátozódik, mert a többi típusnál a törvényszövegből következően a bírósági eljárás, mint „egyedi ügy” a panaszkezdeményezés elkerülhetetlen előfeltétele, függetlenül attól, hogy a bírósági felülvizsgálat, mint jogorvoslat az adott közigazgatási eljárásban hatékony lehet-e.

³³⁵ A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.

értelmezésével, tulajdonképpen az alapjogi sérelem orvoslását a közigazgatási hatósági eljárásban – a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét teljesen kizárva – adott esetben feleslegesen késlelteti. Megjegyzendő, hogy önmagában a jogszabály megsemmisítése – az adott hatósági ügyben, ahol azt alkalmazták – automatikusan nem feltétlenül nyújt jogorvoslást, és az alkotmánybírósági döntés jellemzően csak más szervek (hatóság, bíróság) eljárása útján hat vissza az alapul szolgáló ügyre.³³⁶ A tényleges jogorvoslathoz tehát adott esetben megkerülhetetlen a bírósági eljárás, amely azonban csak a jogkövetkezmények alkalmazása szempontjából releváns.

Joggal veti fel Köblös Adél a hatékony jogorvoslat dilemmáját nemcsak a kivételes, de valamennyi panasztípusnál, általánosságban. A régi típusú panasznál ugyanis épp úgy kétséges, hogy a jogorvoslati eljárásban a bíró maga képes-e orvosolni az adott alapjogi problémát, vagy az csak konkrét utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésével lehetséges. Véleménye szerint a bíróság eljárására ezekben az esetekben azért van szükség, mert egyrészt előfordulhat, hogy az adott norma bírói jogalkalmazás nélkül nem is érvényesül, másrészt kétséges lehet, hogy a történeti tényállás megfeleltethető-e törvényi tényállásnak, és így valóban bekövetkezett az eljárásban részt vevő egyéni sérelme.³³⁷ A kivételes alkotmányjogi panasz esetében is elképzelhetőnek tartja, hogy a tényállás tisztázásával, illetve a jogértelmezés helyesbítésével a közigazgatási ügyekben hatékony jogorvoslatot nyújthatnak a bíróságok. További érvként említi, hogy bár a kivételes panasz időben előrehozza az alkotmánybírósági döntést, a jogorvoslat eredményessége már nem minden esetben kecsegtető. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a bírói döntéssel záruló ügyekben a jogkövetkezményeknek az eljárási törvényekben részletesen szabályozott az útja.³³⁸ A normatív panasz valamennyi típusánál megállapítható, hogy amennyiben kógens jogszabály okoz alapjogsérelmet, és annak csak egyféle értelme van, végső jogorvoslatot kizárólag az Alkotmánybíróság tud adni. Mivel a hatósági eljárás során a bírósági felülvizsgálat – meglátásom szerint – rendkívüli jogorvoslatként is értelmezhető lehet, ezért e jogorvoslat kötelező kimerítésétől az alkotmánybírósági jogértelmezés eltekinthetne. Az ilyen jellegű törekvéssel a testület nem lépne túl saját hatáskörén, ugyanakkor az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét időben előre hozhatná.³³⁹ Amennyiben tehát olyan jogszabályt alkalmaznak a hatóságok, amelynek mikénti

³³⁶ *Köblös*: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. 118. o.

³³⁷ *Köblös*: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. 114. o.

³³⁸ *Köblös*: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. 118-119. o.

³³⁹ Amennyiben a hatóság jogértelmezése alapjogsértő, tehát nem maga az alkalmazott jogszabály okoz problémát, az alaptörvény-ellenesség kizárólag – közvetlenül a hatósági döntésekkel szemben igénybe vehető panasz nem lévén – a bírósági döntés Alkotmánybíróság előtti megtámadása által küszöbölhető ki.

értelmezéséhez nem férhet kétség, és kógens rendelkezést foglalnak magukban, az alapjogsérelmet a rendes bíróság sem a tényállás tisztázásával, sem jogértelmezéssel nem tudja feloldani, így eljárása formális. Még ha el is fogadjuk, hogy az Alkotmánybíróság végső eszköz, és szubszidiárius jogorvoslat, akkor is a testület befogadási szűrőként használhatná az általa felvetett „hatékonyság” fogalmát, és esetről esetre vizsgálhatná, hogy az adott ügyben a bírósági felülvizsgálat lehet-e hatékony jogorvoslat. Amennyiben a hatékonyság lehetősége kizárt, a panaszt érdemben vizsgálná, míg kétség esetén visszautasíthatná azt, és megkövetelné a bírói jogorvoslat kimerítését. Álláspontom szerint, ha az Alkotmánybíróság hatósági ügyekben főszabályként ragaszkodik is a bírói felülvizsgálathoz, befogadási eljárásában kivételesen, a hatékony jogorvoslat lehetősége kizárásának valószínűsítésével e nélkül is befogadhatná az ilyen indítványokat.

Fontosnak tartom e helyütt azért azt is megjegyezni, hogy bárkinek lehetősége van az alapjogi biztoshoz fordulni, akinek megítélése szerint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény által hatóságként nevesített szervek tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár. További feltételt jelent azonban, hogy az eljárás kezdeményezésére jogosult a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – *ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát* – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.³⁴⁰ Az alapvető jogok biztosja azonban ebben az esetben mindig a hatóság tevékenységét vizsgálja, a hatóság által alkalmazott norma alkotmányossági kontrollját nem végezheti el. Az ombudsmannak ugyan lehetősége van az Alkotmánybíróságnál a jogszabály utólagos vizsgálatát kezdeményezni, ha az alapjogsérelmet alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán állt elő, ugyanakkor ez az eshetőség a kivételes alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját nem pótolja.

Az alkotmányjogi panaszra – különösen annak kivételes formájára – vonatkozó hatályos szabályozásnak, valamint az alkotmánybírósági joggyakorlatnak az áttekintésével megállapítható, hogy a testület a törvényszöveg szigorú nyelvtani értelmezésével a panasz jogorvoslati jellegét a közigazgatási eljárással összefüggésben leszűkíti. Jelenleg az alkotmányjogi panasz mint alapjogi jogorvoslat, a közigazgatásban résztvevő ügyfelek számára csupán a közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető bírósági eljárás jogerős befejeztével képes tényleges jogvédelmet nyújtani. Korábban kitértem arra, hogy egy jogorvoslat rendkívüli jellegét három sajátosság alapozhatja meg: a) ha

³⁴⁰ *Petrétei*: i. m. 224. o.

igénybevételére csak az alakilag már jogerős döntésekkel szemben ad a szabályozás lehetőséget, b) ha a reguláció korlátozott felülvizsgálatot tesz lehetővé, valamint c) ha csak a közigazgatási döntések szűk köre vonható a jelzett felülvizsgálat körébe. Mindezekre tekintettel, meggyőződésem szerint, a bírósági felülvizsgálat az alaki jogerő beálltát követő olyan rendkívüli jogorvoslat, amely egyértelműen törvényességi kontrollnak tekinthető. Így az alkotmányjogi panasz *kivételes esetének* kezdeményezésekor e lehetőséget figyelmen kívül hagyva, vagy ha a *hatékonyság fogalmát befogadási szűrőként* használja a testület, megindítható lehetne a panasz eljárás, amelynek következtében az Alkotmánybíróság a panasz jogvédelmi funkcióját a jövőben megerősíthetné.

Németországban maga a jogalkotó teremtette meg annak a lehetőségét, hogy adott esetben a közigazgatási aktusok közvetlenül támadhatóak legyenek. Igaz ugyan, hogy főszabály szerint ki kell meríteni a rendelkezésre álló jogorvoslatokat, így a közigazgatási aktusokkal szembeni bírói felülvizsgálatot is,³⁴¹ ha az lehetséges, sőt, a szubszidiaritás követelményét annyira szigorúan megkövetelik, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján a panaszosnak minden olyan intézkedést meg kell tennie, amely a sérelmezett jogsértés megszüntetéséhez vezethet, még olyanokat is, amelyek nem minősülnek jogorvoslatnak.³⁴² A törvény viszont azt a lehetőséget is megteremti, hogy az Alkotmánybíróság a jogorvoslatok kimerítése előtt közvetlenül is döntést hozhat az ügyben, ha a panasz közérdekű, vagy a panaszos súlyos és elkerülhetetlen sérelmet szenvedne el a jogorvoslatok kapcsán.³⁴³ E kivételes esettel tehát a német jogalkotó általánosságban is megteremti a közvetlen indítványozás lehetőségét. Mindez a magyar gyakorlatban is célravezető lenne, különösen a hatékonyság fogalmához kapcsolva, és elsősorban a kivételes panasszal összefüggésben, amelynek lehetőségét a jogalkotó az alkotmánybírósági törvény módosításával teremthetné meg.

³⁴¹ Ralph Alexander *Lorz*: Standing to raise constitutional issues in Germany. In: Richard S. Kay (szerk.): Standing to raise constitutional issues: Comparative perspectives. Bruylant, Brüsszel 2005. 176. o.

³⁴² A közigazgatási aktusok felülvizsgálatakor a *német* testület azt ellenőrzi, hogy a közigazgatási aktust megalapozó norma alapjogsértő-e, azt alapjogsértő módon alkalmazták vagy értelmezték-e, a közigazgatási aktus az önkénymentesség és az egyenlőség elvének megsértése miatt tarthatatlan-e, valamint, hogy a közigazgatási határozat megsérti-e az arányosság elvét. *Sodan – Ziekov*: i.m. 51. §, *Gusy*: i.m. 22-25. o.

³⁴³ Federal Constitutional Court Act [BVerfGG] § 90 (2).

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (2015.02.02.)

V. Az alkotmányjogi panasz eljárás

Az alkotmányjogi panasz gyakorlati érvényesülésének elemzése előtt elengedhetetlen azoknak a fontosabb eljárásjogi szabályoknak a bemutatása, amelyek a panasz valódi funkcionálását meghatározzák. Az eljárási szabályok egyik része az Abtv.-ben, míg másik részük az Alkotmánybíróság Ügyrendjében található. A szabályozás kétszintűsége, az, hogy a részletesebb szabályok az ügyrendben kerültek elhelyezésre, több szempontból is célravezető. Egyrészt azzal, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörében dönt a részletes rendelkezésekről, a panasz eljárás sokkal hatékonyabbá válhat, mivel saját maga hamarabb, a jogalkotónál gyorsabban ismerheti fel azokat a gyakorlati kihívásokat, amelyhez a szabályozást adott esetben igazítani kell. Másrészt az ilyen szabályozási megoldás rugalmasságot is feltételez, tehát a körülmények változásához az Alkotmánybíróság az ügyrend módosításával könnyebben tud igazodni. A testületnek a módosítás lehetőségével kapcsolatban ugyanakkor önmérsékletet is kell tanúsítania, mert az eljárás gyakori változtatása kiszámíthatatlanságot eredményezhet.

Ebben a fejezetben elsősorban arra törekszem, hogy a panasz eljárás legfontosabb elemeit kiemelve vizsgáljam az Alkotmánybíróság eljárását, valamint felfedjem, hogy milyen feltételeknek kell az indítványnak megfelelnie ahhoz, hogy érdemi elbírálás alá kerüljön. A disszertációban nem térek ki az eljárás minden apró részletére,³⁴⁴ csupán azokat a legjelentősebb ismérveket mutatom be, amelyek érdemben kihatnak a panasz eljárás funkcionálására.

1. Az eljárás szakaszai és az Alkotmánybíróság összetétele

Az alkotmányjogi panasz eljárás alapvetően két *fő szakaszra* osztható: *a befogadási eljárásra*, amelynek során az indítványok a formai és tartalmi szűrőknek való megfeleltethetőség alapján kerülnek megvizsgálásra, valamint az *érdemi eljárásra*, amely az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló alaptörvény-ellenességből fakadó alapjogséremlmek érdemi vizsgálatát öleli fel.

³⁴⁴ Az eljárási szabályok teljes körű bemutatásához lásd: Bitskey Botond – Bodnár Eszter – Csink Lóránt – Fröhlich Johanna – Köblös Adél – Marosi Ildikó – Gárdos-Orosz Fruzsina – Rajos Krisztina – Sonnevend Pál – Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. (Szerk. Bitskey Botond – Török Bernát). HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2015. 59-122. o., Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybevétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2012. 40-50. o.

Az eljárás két fő szakaszát megelőzi azonban az úgynevezett *előkészítő eljárás*, amely a főtítkárhoz köthető. A főtítkár³⁴⁵ előzetesen azt vizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e az alkotmánybírói eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok.³⁴⁶ Ha az indítvány a törvényben előírt formai³⁴⁷ és tartalmi³⁴⁸ követelményeknek nem felel meg, a főtítkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak *harminc napon belül* köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.³⁴⁹ Az Abtv. lehetőséget teremt tehát az indítványozók számára, hogy a formai vagy tartalmi hibában szenvedő panaszokat kiegészítsék, mielőtt azt az Alkotmánybíróság e hiányosságokra hivatkozva a befogadási eljárás során visszautasítaná. A törvény a főtítkári előkészítő eljárásban meghatározza azokat az eseteket is, amikor az indítvány olyan hibában szenved, hogy hiánypótlásra nincs mód, és a panaszt egyértelműen vissza kell utasítani. Ilyen esetnek minősül, ha: a) az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta; b) nyilvánvalóan nem jogosult terjesztette elő az indítványt; c) az indítvány elbírálása nyilvánvalóan nem tartozik Alkotmánybíróság hatáskörébe; d) a beadvány nem minősül indítványnak, vagy e) az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.³⁵⁰ Ezekben az esetekben az indítvány érdemi vizsgálat nélküli visszautasítását nem a főtítkár végzi (mivel az Alkotmánybíróság nevében ilyen döntést nem hozhat), hanem a döntést – a főtítkár javaslatára – az Alkotmánybíróság *egyesbíróként* eljárva hozza meg.³⁵¹ Az egyesbíró intézménye az új Abtv.-vel került bevezetésre, amelynek elsődleges célja az volt, hogy az előkészítő eljárás során is lehetőség legyen az ügy végleges befejezésére, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas.³⁵²

Abban az esetben, ha az indítvány a főtítkári előkészítő eljáráson sikeresen átjut, az indítvány az *előadó alkotmánybíróhoz* kerül, aki *késedelem nélkül* megvizsgálja, hogy a panasz befogadható-e.³⁵³ A panasz befogadására irányuló javaslatáról az előadó

³⁴⁵ Az indítványelemzők segítségével.

³⁴⁶ Abtv. 55. § (2) bek.

³⁴⁷ Lásd a 2. pontot.

³⁴⁸ Lásd a 4. pontot.

³⁴⁹ Abtv. 55. § (3) bek.

³⁵⁰ Abtv. 55. § (4) bek.

³⁵¹ Abtv. 55. § (5) bek.

³⁵² *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i. m. 67. o.*

³⁵³ Ügyrend 30. § (1) bek.

alkotmánybíró feljegyzést, ha pedig a panasz befogadásának visszautasítását javasolja, végzéstervezetet készít.³⁵⁴ Az így készített feljegyzést, illetve végzést az Alkotmánybíróság tagjainak rendelkezésére kell bocsátania.³⁵⁵ Az Ügyrend 33. § (1) bekezdése az egyesbíró eljárása során is lehetőséget teremt a hiánypótlásra: „ha az előadó alkotmánybíró az indítványt a kézhezvétel után megvizsgálja, és ha azt állapítja meg, hogy az indítvány kiegészítésre vagy kijavításra szorul, rövid határidő tűzésével [...] a hiányok megjelölése mellett végzésben hiánypótlásra szólítja fel az indítványozót, és egyben figyelmezteti őt, hogy ha az indítványt újból hiányosan vagy elkésetten adja be, az Alkotmánybíróság azt visszautasítja, illetőleg hiányos tartalma szerint bírálja el.” Az indítványozó számára tehát a panasz hiányosságainak pótlására a főtítkári előkészítő eljárást követően adott esetben még egy lehetőség adódik. E hiánypótlásra az Ügyrend nem határoz meg konkrét határidőt, hanem az előadó alkotmánybíró mérlegelésére bízva annak meghatározását, akinek figyelembe kell vennie a hiányosság jellegét, és az annak pótlásához szükséges időt. Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet is a testület elé terjeszthet.³⁵⁶ Ezzel a lehetőséggel rendszerint akkor él a bíró, ha nem merülnek fel kételyek a befogadás tekintetében, és így az eljárás meggyorsítása érdekében célszerűbbnek látja az érdemi döntéstervezet elkészítését. A befogadásról szóló vizsgálatot azonban ilyenkor is le kell folytatni, és azt a határozattervezet indokolásában ki kell fejteni, amelyről a testület a határozattervezet megvitatásakor véleményt formál.³⁵⁷

Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti *tanácsban* eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát. A befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző állandó tanács elé terjeszti.³⁵⁸ Az eljáró tanácsot tehát a főtítkári előkészítő eljárás, valamint az előadó alkotmánybíró által javasolt befogadás nem köti, és a törvény

³⁵⁴ Ügyrend 31. § (1) bek.

³⁵⁵ Ügyrend 31. § (2) bek.

³⁵⁶ Ügyrend 31. § (6) bek.

³⁵⁷ Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i.m. 88. o.

³⁵⁸ Abtv. 56. § (2)-(4) bek.

szerint az eljárásnak ebben a szakaszában is megállapíthatja, hogy az indítvány befogadására nincs lehetőség. Az Abtv. 50. § (2) bekezdés f) pontjában deklarált általános felhatalmazás arra is lehetőséget teremt, hogy a befogadásról a *teljes ülés* döntsön, ha az ügy társadalmi vagy alkotmányjogi jelentősége, bonyolultsága, az alkotmányos joggyakorlat egységének megőrzése, illetve egyéb fontos ok indokolja. Az Abtv. 49. § (6) bekezdése szerint a befogadásról szóló döntés abban az esetben kerülhet a teljes ülés elé, ha a tanács által érdemben vizsgált ügyben a törvény megsemmisítésének van helye; ha azt a tanács tagjainak többsége indítványozza; az elnök elrendeli; vagy az Alkotmánybíróság öt, az adott tanácsban tagsággal nem rendelkező tagja indítványozza.³⁵⁹ A befogadási eljárás során – akár a tanács, akár a teljes ülés döntött arról – kétféle döntés születhet: a testület a panaszt befogadja, vagy végzésben visszautasítja.

Az alkotmányjogi panasz befogadását követően kezdődik az eljárás második, fő, ügynevezett *érdemi szakasza*. Ennek során a testület már az alkotmányjogi panasz főkérdéséről, tehát a jogszabály vagy a bírói döntés alkotmányossági szempontú felülvizsgálásáról határoz. Az Abtv. 56. § (4) bekezdése szerint a befogadott alkotmányjogi panaszt – érdemi vizsgálatra – az előadó bíró az ügy érdemi elbírálását az Alkotmánybíróság ügyrendje szerint végző *állandó tanács* elé terjeszti. Az ügy érdeméről tehát főszabály szerint tanácsban dönt a testület, ugyanakkor a befogadási eljárásnál ismertetett indokok alapján az ügy a *teljes ülés* elé is kerülhet. Az érdemi eljárás során azonban még mindig fennáll annak a lehetősége, hogy a testület észleli: a befogadás mégsem indokolt. Az Abtv. 64. §-a szerint az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja hatáskörének hiányát, az indítványozó jogosultságának hiányát, a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradását, amely az ügy elbírálását ellehetetleníti, illetve a hiánypótlásra visszaadott indítvány ismételen hiányosan történő benyújtását, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalmát, valamint ítélt dolog fennállását.

A többszintű befogadási eljárás, vagyis, hogy a formai és a tartalmi szűrők az előkészítő eljárásban (a főtitkár által), a befogadási eljárásban (a tanács vagy teljes ülés által), sőt akár az érdemi eljárás során (tanács vagy teljes ülés által) is vizsgálat tárgyát jelentik, olyan minőségi, szigorú szűrést eredményez, amelynek következtében a testületnek valóban csak az érdemi elbírálásra alkalmas indítványokkal kell foglalkoznia, s ez az ügyteherre is pozitív hatást gyakorol. Az indítványozók szempontjából mindez

³⁵⁹ A teljes ülés további feladat- és hatásköreiről lásd az Ügyrend 2. § (2) bekezdését.

ugyanakkor azt is jelenti, hogy az indítványt rendkívül körültekintően, a formai és tartalmi szűrőknek való megfelelés szempontjából a lehető legalaposabban kell megindokolniuk, amely adott esetben komoly alapjogi tudást és érvelést feltételez.

2. Jogi képviselet

A rendkívül szigorú szűrőmechanizmus felveti a kérdést, vajon jogi képviselő nélkül, ad absurdum jogi tudás nélkül van-e esélye az indítványozóknak befogadásra alkalmas alkotmányjogi panaszra.

Az új Abtv. hatálybalépésekor a törvény 51. § (2) bekezdése az alkotmányjogi panasz eljárás során kötelezővé tette a jogi képviseletet, és előírta, hogy a képviseleti jogosultságot igazolni kell. Jogi képviselőként az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint a jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgával rendelkező képviselője járhatott el. A jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet jogtanácsosát pedig az ügyvéd jogállása illette meg. Jogi szakvizsgával rendelkező személy azonban a saját ügyében jogi képviselő nélkül is eljárhatott.³⁶⁰ Fontos megjegyezni, hogy az Abtv. a kötelező jogi képviseletet a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében azonban nem tette lehetővé.³⁶¹ Ezzel a jogalkotó a széleskörű és – anyagi körülményeitől függetlenül – mindenki számára elérhető kezdeményezési jogosultság biztosítását korlátozta, amit alapjogvédelmi szempontból meglehetősen visszásnak tartottam.

A kötelező jogi képviselet mellett szóló jogalkotói érvelés szerint az ügyvédkényszer következtében jogilag megalapozott alkotmányjogi panaszok kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé, így a panasz befogadásához előírt szigorú tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés ezáltal szakmailag biztosítottá válhat, ami pedig hozzájárulhat az ügyteher csökkentéséhez és ezzel együtt a testület hatékonyabb munkájához.³⁶² Mindennek némiképp ellentmond az 1990-es években készült főttkári felmérés, amely egyértelműen megállapította, hogy nem mutatható ki szignifikáns

³⁶⁰ Az Abtv. 51. § (3) bek. 2013. augusztus 1-jéig hatályos rendelkezése.

³⁶¹ A T/4424. törvényjavaslat 51. § (4) bek. alapján e lehetőség adott lett volna. A javaslat indoklása, majd a parlamenti vita során a vezérszónoki expozé mindezt különös jelentőségű garanciaként rögzítette és külön kiemelte fontosságát. A vitában felszólaló Paczolay Péter álláspontjához lásd a III/2.2.4. pontot. Mindezek ellenére a javaslathoz benyújtott módosító indítvány eredményeként e rendelkezés a törvény szövegéből elmaradt, amelynek indokaként a költségvetési korlátok figyelembe vételét jelölték meg.

³⁶² Ahogy tehát a Javaslat parlamenti vitájában is elhangzott, a kötelező jogi képviselet mellett is hoztak fel érveket: lásd a III./2.2.4. pontot.

különbség a jogvégezett és a nem jogász indítványozók által benyújtott panaszok sikeressége között.³⁶³

A jogi képviselőt ilyen formában történő kötelezővé tételével – vagyis, hogy azt a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében nem lehetett igénybe venni – a jogalkotó számos indítványozónak komoly nehézséget okozott, ami végül odáig vezetett, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll eljárás keretében kérte az erre vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését.

Az alapvető jogok biztosa azzal érvelt, hogy a bárki által, érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos normakontroll eljárás megszűnésével az alkotmányjogi panasz az egyéni alapjogvédelem szempontjából rendkívüli jelentőségű, mivel a jogalanyok számára az Alaptörvényben foglalt egyes alapjogok érvényesíthetőségét, közhatalommal szembeni kikényszeríthetőségét jelenti. Az alapjogi biztos érvelése alapján az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani; ezek védelme „az állam elsőrendű kötelezettsége”. Álláspontja szerint az államnak ez az objektív alapjogvédelmi kötelezettsége azt jelenti, hogy az alanyi jogok kikényszeríthetők, a jogsérelmek orvosolhatók legyenek. Ennek érdekében az államnak olyan intézményrendszert kell fenntartania, amely a jogalanyok számára elérhető. Úgy vélte, az államnak ez az alapjogvédelmi kötelezettsége azáltal sérült, hogy az ilyen típusú intézmények, mint amilyen az Alkotmánybíróság is, csak indokolatlan nehézségek árán, vagy egyáltalán nem voltak elérhetők a jogot érvényesíteni kívánók számára. Az ombudsman szerint az alkotmányjogi panasz – mivel a konkrét normakontroll egyik esetéről van szó – jogorvoslati funkciója van, és ez különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Habár szerinte az alkotmányjogi panasz igénybevétele önmagában *nem alanyi jog*, a jogorvoslatihoz való jog részeként értelmezhető, és az állam alapjogvédelmi kötelezettségével is összefüggésben áll. A törvény az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát több feltételhez köti, amelyek közül az egyik a kötelező jogi képviselő előírása volt. Az alapvető jogok biztosa szerint azonban a megfelelő garanciák, ellensúlyok nélkül a kötelező jogi képviselő előírásának komoly visszatartó ereje lehetett, illetve azt eredményezheti, hogy az érintett nem él panasszal, mert az ezzel járó többletterheket nem tudta viselni – figyelembe véve különösen azt is, hogy az alkotmányjogi panaszt főszabály szerint hosszú ideje tartó pereskedés előzhette meg. Az alapvető jogok biztosa szerint a jogi szabályozás így az Alaptörvény diszkrimináció tilalmáról szóló XV. cikk (2) és (4)

³⁶³ Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. évi 1. sz. 77. o.

bevezetését is sérti, ugyanis az államnak az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel is segítenie kell. Szerinte a jogi segítségnyújtás intézményét azért hozták létre, hogy a rossz anyagi helyzetben levők is megfelelő jogi képviselőben részesülhessenek (alap)jogaik érvényesítése során, amelynek fontos állomása lehet az alkotmánybírói eljárás is. A kötelező jogi képviselő előírása az alkotmánybírói eljárásban mindenkire egyaránt vonatkozott, ugyanakkor a támadott rendelkezések éppen a rossz szociális helyzetben levőket zárta el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől. Ez az alapvető jogok biztosa szerint a vagyoni helyzet alapján hátrányos helyzetbe hozta azokat, akik nem tudták viselni az „ügyvédkényszerrel” járó költségeket, ugyanakkor lehet, hogy végső jogorvoslatként éppen az alkotmányjogi panasz állt volna csak rendelkezésükre. Álláspontja szerint semmilyen ésszerű indok nem volt arra, hogy a jogalkotó az alkotmányjogi panaszt kivegye a jogi segítségnyújtás köréből; költségvetési okokra, vagy az állam teherbíró képességére való hivatkozás pedig magyarázatként semmiképpen sem volt elfogadható.³⁶⁴

Az Alkotmánybírói eljárás vizsgálata során megállapította, hogy a szabályozás ily módon valóban nincs összhangban az Alaptörvény által garantált esélyegyenlőséggel, sérti a diszkrimináció tilalmát, ezért a vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette.

Később, az Abtv. jogalkotó általi módosításával, 2013. augusztus 1-jei hatállyal a kötelező jogi képviselő végleg kikerült a törvényi szabályozásból. A kötelező jogi képviselő megszüntetése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egyáltalán ne lehetne jogi képviselővel (akár jogi segítségnyújtás keretében) eljárni a panaszügyekben, és az Ügyrend erre vonatkozóan a megfelelő szabályokat is tartalmazza.

Meggyőződésem szerint a jogi képviselő nemcsak formai szempontból segítheti elő,³⁶⁵ hogy a panasz-indítványt a testület befogadja, hanem a tartalmi szűrőknek való megfelelés is komoly jogi, sőt alkotmányjogi tudást igényel. A sikeres indítvány elkészítéséhez nemcsak arra van szükség, hogy valaki az alaptörvény-ellenes helyzetet felismerje, hanem arra is, hogy alapjogi érveléssel az alaptörvény-ellenességet valószínűsítse. A sikeres (ez esetben befogadásra alkalmas) indítványokhoz elengedhetetlen az adott alapjog jogi természetének és az Alkotmánybírói eljárás befogadási szűrőkkel kapcsolatos gyakorlatának ismerete. Az ilyen jellegű elvárásoknak való megfelelés – meggyőződésem szerint – jogi képviselő hiányában, jogi végzettséggel vagy jogi tudással nem rendelkező jogkereső személyek számára majdhogynem lehetetlen.

³⁶⁴ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [3]-[7].

³⁶⁵ *Tilk*: Az új típusú alkotmányjogi panasz... 88. o.

3. Az indítvány formai követelményei

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásánál – az érdemi elbírálást megelőzően – szükségszerűen formai szempontú vizsgálódást végez, azaz ellenőrzi, hogy az indítvány teljes mértékben megfelel-e az Abtv. által előírt formai feltételeknek.

Az indítványnak mindenek előtt *határozott kérelmet* kell tartalmaznia. A kérelem kizárólag akkor tekinthető határozottnak, ha a) megjelöli azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza. b) A panaszosnak elő kell adnia az eljárás megindításának indokait, különösen az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét. A formai befogadás feltétele, hogy az indítványozó jelölje meg c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy a bírói döntést, és d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Az alkotmányjogi panasznak e) indoklást kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. További szükségszerű elem f) a kifejezett kérelem, amely az alkotmányossági szempontból aggályosnak vélt jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára irányul.³⁶⁶

A testület abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz a fenti feltételek bármelyikének híján van, és ezt hiánypótlással sem korrigálják, vagy korrekcióra nincs is lehetőség, az indítványt következetesen visszautasítja. Ennek megfelelően nem fogadja be a panaszt, ha az indítványozó nem ismertette az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály alkalmazása, vagy az alaptörvény-ellenes bírói döntés folytán bekövetkezett, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét, ugyanis az érdemi elbíráláshoz pusztán az alaptörvény-ellenesség kifejtése nem elegendő. Nem tekinthető elégségesnek az sem, ha az indítványozó csak állítja, de nem igazolja, hogy az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályból, vagy bírói döntésből jogsérelme következett volna be.³⁶⁷ Az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthető releváns érvelésnek, ha az indítványozó felhívja ugyan az Alaptörvény valamely rendelkezését, illetve idéz a testület korábbi határozataiból, de a konkrét ügyre nézve ténylegesen csak a vélt vagy valós törvénysértést

³⁶⁶ Abtv. 52. § (1) bek.

³⁶⁷ Lásd pl. 3033/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3100/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3228/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3230/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3233/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3243/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3266/2012. (IX. 28.) AB végzés.

indokolja.³⁶⁸ Számos esetben azért van szükség az alkotmányjogi panasz visszautasítására, mert az ügyben az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.³⁶⁹ Előfordultak továbbá olyan esetek is, ahol az alkotmányjogi panasz-indítvány nem tartalmazott értékelhető indokolást az alaptörvény-ellenességre,³⁷⁰ illetve ahol a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó kifejezett kérelem indítványba foglalását mulasztották el.³⁷¹ A régi típusú alkotmányjogi panasznál a támadott jogszabály bíróság által történő alkalmazásának hiánya, a kivételes panasznál pedig épp ennek megléte okozza a formai hibát.

A megújult³⁷² alkotmányjogi panasz első négyéves joggyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy nem egyszer, különösen az első évben,³⁷³ az indítványok formai hibája vezetett a panaszok visszautasításához. A formai befogadási kritériumok ugyan meglehetősen egyértelműnek tűnnek, és meglátásom szerint megfelelő alkalmazásukhoz nincs szükség az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységére, ugyanakkor az indítványozóktól és – ha van – a jogi képviselőtől rendkívül nagy alaposágot, és figyelmességet igényel. A testület által tanúsított, néha meglehetősen formalista szemlélet megköveteli, hogy az indítványozói oldal a formai kritériumokat maximálisan betartsa, és azokat precíz jogi érveléssel támassza alá.

4. Érdelemi eljárási követelmények

Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt *tartalmi* feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ban szereplő feltételeket.³⁷⁴ Az érintettséggel, valamint az Abtv. 29. §-ában rögzített befogadási szűrőkkel, különösen azok gyakorlati érvényesülésével a következő fejezetben foglalkozom. E helyütt a határidő, az ítélt dolog, a Kúriával párhuzamos

³⁶⁸ 3074/2015. (IV. 23.) AB végzés

³⁶⁹ Lásd pl. 3055/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3022/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3248/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3270/2012. (X. 4.) AB végzés, 3305/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3357/2012 (XII. 5.) AB végzés.

³⁷⁰ 3243/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3278/2012. (X. 12.) AB végzés, 3310/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3355/2012. (XII. 5.) AB végzés.

³⁷¹ Lásd pl. 3071/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3005/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3070/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3071/2012. (VII. 26.) AB végzés

³⁷² *Naszladi Georgina: A megújult alkotmányjogi panasz.* In: *Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója Tanulmánykötet* (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter). PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2012. 261-272. o.

³⁷³ Ehhez lásd a VI./1. pontot.

³⁷⁴ *Naszladi Georgina – Zeller Judit: Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn. Osteuropa-Recht* 2014. évi 3. sz. 301-311. o.

eljárások, valamint az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményeinek a vizsgálatát végzem el, mivel ezek az alkotmányjogi panaszra eljárásjogi szempontból is hatással vannak.

4.1. Határidő

Az alkotmányjogi panaszeljárásra vonatkozó határidők két oldalról vizsgálhatók. Meg kell ugyanis különböztetni az indítvány benyújtására, valamint az indítvány elbírálására vonatkozó határidőket.

4.1.1. Az indítvány benyújtására vonatkozó határidő

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdeményezésre konkrét (szubjektív és objektív) határidőt állapít meg. Az alkotmányjogi panaszt főszabály szerint – a korábbi szabályozással egyező módon – a sérelmezett döntés *kézbesítésétől számított hatvan napon* belül, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes eseténél pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály *hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon* belül lehet írásban benyújtani [Abtv. 30. § (1) bek.]. A döntés közlésének elmaradása esetén a panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap [Abtv. 30. § (2) bek.]. A jogalkotó mindegyik esetben az objektív határidőt száznyolcvan napban határozta meg [Abtv. 30. § (4) bek.]. Az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt a testület eljárásjogi határidőként kezeli, ami azt jelenti, hogy a határidő végéig nem kell az indítványnak az illetékes bírósághoz, illetve az Alkotmánybírósághoz megérkeznie, hanem azt a határidő utolsó napjának zárultával a jogosult szervhez személyesen be kell nyújtani, vagy postára kell adni [Ügyrend 28. § (1) bek.]. A jogintézmény kiszámítható működésének biztosításán túl a megfelelő határidő előírása hozzájárul ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatként is funkcionáljon.

Az indítvány benyújtására nyitva álló határidőhöz egy kivételes mulasztásigazolási lehetőség is társul, amely a törvény indokolása szerint a strasbourgi joggyakorlatnak és elveknek megfelelő megoldás. E szabály szerint az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítienie

[Abtv. 30. § (3) bek.]. Ez az igazolási kérelem a kivételes alkotmányjogi panaszra azonban nem vonatkozik [Ügyrend. 28. § (3) bek.].

A Ve.-ben és az Nsztv.-ben rögzített panasztípusokra a határidők tekintetében eltérő eljárásjogi szabályok vonatkoznak. A Ve. 233. §-a szerint a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított *három munkanapon belül* nyújtható be az Alkotmánybírósághoz, míg az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerint ugyanez *öt munkanap*. A Ve. és az Nsztv. a klasszikus panasztípusokra vonatkozó határidőktől nemcsak a napok számában tér el, hanem abban is, hogy az idő rövidege miatt nem napokról, hanem munkanapokról rendelkezik.

Magyarországhoz hasonlóan a cseh alkotmányjogi panasz is 60 napon belül nyújtható be,³⁷⁵ ehhez képest Ausztriában és Spanyolországban az indítványozásra a döntés kézbesítéstől vagy közlésétől számítva mindössze egy hónap áll nyitva. Németországban a sérelmezett aktusok kibocsátásától számítva szintén egy hónapig lehet benyújtani alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor a törvény elleni panasz benyújtására 1 év áll rendelkezésre.³⁷⁶ Magyarországon különösen a kivételes panasz indítványozására nyitva álló hat hónapos határidő jogalkotó általi meghosszabbítása lehetne indokolt, amennyiben azt továbbra is a hatályba lépéstől és nem a jogszabály hatályosulásától kellene számítani.³⁷⁷ Minél hosszabb időt hagy nyitva a törvényalkotó a jogszabály hatálybalépésétől az indítványozásra, annál nagyobb esély van arra, hogy a norma ténylegesen hatályosuljon, és kiderüljön, hogy az alaptörvény-ellenessége miatt okoz-e alapjogsérelmet.

4.1.2. Az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó határidő

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz elbírálásának határidejével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról *ésszerű határidőn belül* dönt [Abtv. 30. § (5) bek.]. Az Abtv. tehát nem határoz meg konkrét eljárási határidőt. E szabály vonatkozásában a testületnek azonban törekednie kell egyfajta önmérsékletre, ugyanis ha

³⁷⁵ Marek Antoš: Constitutional complaint and its limit in the Czech Republic. Charles University, Prague 122. o. http://www.ajk.elte.hu/file/Annales_2012_07_Marek.pdf (2015.02.02.), Maxim Tomoszek: Die Verfassungsbeschwerde in Tschechien. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz. 265-278. o.

³⁷⁶ Lachmayer – Hartwig – Álvarez – Götinger – Sucker: i. m. 68-69. o.

³⁷⁷ Lásd részletesen a IV./5.4.-IV./5.5. pontokat.

mindezt túlzottan rugalmasan értelmezi, számos negatív hatás jelenhet meg, és a jogintézmény könnyen alkalmatlanná válhat a jogorvoslati funkció betöltésére.³⁷⁸

Megjegyzendő viszont, hogy bármely alkotmánybíróági hatáskörnél meglehetősen nehéz olyan konkrét eljárási határidőt megállapítani, amely egyszerre biztosítja az Alkotmánybíróság kiegyensúlyozott, alapos, de ugyanakkor gyors és hatékony munkáját. (Az Alaptörvény, valamint az Abtv. ilyen konkrét eljárási határidőt az előzetes normakontrollnál, a bírói utólagos konkrét normakontrollnál, valamint az Alaptörvény módosításának előzetes és utólagos kontrolljánál tartalmaz.) Ha ilyen határidő kikötése *garanciális szempontból* indokoltta is válik, meggyőződésem szerint helyesebb ennek megállapítását a testületre, pontosabban az ügyrendjére bízni. Az ügyek mennyiségétől és milyenségétől függően előfordulhat ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság csak úgy tudja feladatait maradéktalanul ellátni, ha a korábban megszabott határidőt módosítják, ami pedig alaptörvényi vagy sarkalatos törvény általi szabályozás esetén nehezen kivitelezhető. Az Ügyrend 53. §-a a *panaszeljárásnál alkalmazandó, belső határidőkről* rendelkezik. Az (1) bekezdés szerint az Abtv. 26–27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság a főtitkárnak az eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától számított *százhusz napon belül* dönt az indítvány *befogadhatóságáról*. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően *száznyolcvan napon belül* az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti [(2) bekezdés]. E határidőket az elnök az előadó alkotmánybíró javaslatára meghosszabbíthatja [(3) bekezdés]. Mindezzel kapcsolatban az alábbi megjegyzések tehetők. Egyrészt a testület nem határozott meg a főtitkári előkészítő eljárásra vonatkozó határidőt, így tehát az eljárás tényleges megindulására – az ésszerűségi keretek között – bármennyi idő rendelkezésre áll. Másrészt nem tartalmaz az Ügyrend határidőt az érdemi döntés meghozatalára sem, így hiába kényszerül az előadó alkotmánybíró a befogadást követő 6 hónapon belül tervezet készítésére, ha annak érdemi elbírálására nincsen konkrét határidő. Az Ügyrendben található határidők tehát az eljárás tényleges időtartamát nem szorítják sztrikt időintervallum közé, ami megadja a lehetőséget a testületnek arra, hogy az ügy bonyolultságától függően, és az ügyteherre is tekintettel elegendő időt hagyjon magának az érdemi ítéletre, ugyanakkor önmérsékletre is rá kell szorítania magát, mivel az Abtv. ésszerű eljárási határidőt követel meg. Igaz ugyan, hogy az ésszerű elbírálási idő minden esetben más lehet, ugyanakkor a testületnek alkotmányos rendeltetése miatt körültekintően kell e kérdést kezelnie. Abban az esetben ugyanis, ha az

³⁷⁸ *Tilk*: Az új típusú alkotmányjogi panasz... 90. o.

Alkotmánybíróság hosszú hónapokat, netán éveket vár egy-egy ügy mikénti eldöntésével, a belé, és az általa gyakorolt hatáskörökbe vetett bizalmat elveszítheti.

A választási eljárás során benyújtható alkotmányjogi panasz elbírálására a jogalkotó konkrét határidőt szabott az Alkotmánybíróságnak. A Ve. 233. §-a szerint az Alkotmánybíróság a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt, az Nsztv. ugyanezekre öt-öt munkanapot ír elő. Ezeknek az eljárásoknak a sajátosságaira tekintettel a jogalkotó által ily módon meghatározott rövid határidők különösen indokoltak.

4.2. Res iudicata

A jogalkotó az alkotmányjogi panasz különböző formái szerint határozta meg, hogy mely esetekben beszélhetünk ún. „ítélt dologról”, vagyis mikor tekinthető adott ügyben felmerült alkotmányossági kérdés a testület által elbíráltnak. A res iudicata szabály törvénybe foglalása azt a célt szolgálja, hogy a testületnek ne kelljen ugyanabban az alkotmányossági kérdésben többször döntenie.

A normatív alkotmányjogi panasz esetében, ha az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanarra a jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanarra az Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak nincs helye. A valódi alkotmányjogi panasz esetében, ha valamely ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben az érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanarra az Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással alkotmánybírói eljárásnak nincs helye.³⁷⁹ Látható tehát, hogy míg a normatív panasz esetében *más ügyre* vonatkozóan is fennállhat az ítélt dolog szabályozása, addig az individuális panasznál az csak esetről esetre állapítható meg, azaz csak adott ügyben eredményezhet res iudicata-t.

³⁷⁹ Abtv. 31. §

Kritikaként megállapítható, hogy *normatív alkotmányjogi panasz esetében* a *res iudicata* rendelkezés relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panasznak, akkor nem hozhatott volna olyan szabályt, amely egyfajta versenyfutást idéz elő adott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásánál, és nem csak annak a sérelmét orvosolják, aki elsőként jutott el a testülethez. A normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabály szerint tehát, ha a testület meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja adott jogszabály alaptörvény-ellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki más felek közötti jogvitákra is, és azonos jogszabályi rendelkezés okozta alapjogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Mindez elsősorban az objektív alapjogvédelmi funkciót szolgálja, vagyis az alkotmányos rend fenntartásához fűződő közérdeket védi, amihez képest a szubjektív jogorvoslati funkció ebben az esetben járulékos jellegű. Az Alkotmánybíróság egy módon küszöbölhetné ki a jogalkotó ilyen jellegű megszorítását, mégpedig, ha befogadna önálló alkalmazási tilalom kimondását célzó alkotmányjogi panaszokat is.³⁸⁰

További kérdést vet fel, hogy mivel az Alaptörvény negyedik módosításával a korábbi, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítették, de joghatásaikat megtartották, vajon ezek a döntések okozhatnak-e *res iudicata* hatást.³⁸¹ E kérdést az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ába foglalt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés értelmezésével válaszolja meg. A testület legutóbb a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban tért ki e problémára. E határozat érvelésének érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság először kimondta: az Alaptörvény hatályba lépése előtti ítélezési gyakorlatra nem állapíthat meg *res iudicata*-t, majd végül egy 2012-nél korábbi döntésre hivatkozva jutott arra a következtetésre, hogy a jogszabály alkalmazhatóságáról már döntött. Az Alkotmánybíróság érvelésével közvetetten azt mondta ki, hogy az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek szükségszerűen *újnak* is kell lennie ahhoz, hogy teljesüljön az Abtv. 29. §-a szerinti, az indítvány befogadhatóságához szükséges feltétel. Ezzel pedig a testület tovább szűkítette az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” kritériumával kapcsolatos, az indítványok szűrésére szolgáló ítélezési gyakorlatát. A határozatból az következik, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgál érdemben olyan alkotmányjogi panaszt, amely már korábban elbírált elvi alkotmányjogi kérdésen alapszik. Ez a megoldás azonban ellentétben

³⁸⁰ Ehhez lásd a VI./3.3. pontot.

³⁸¹ Ehhez lásd részletesen a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32] pontját, és a VIII./2.1. pontot.

áll az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával, mert a testület így ugyan nem a *res iudicata* szabályra, hanem egy másik befogadási szűrőre hivatkozva, de nem foglalkozik érdemben olyan ügyekkel, amelyekről 2012 előtt már elvi jelentőséggel döntött.

A fenti kritikai észrevételek mellett azonban el kell ismernem, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakran utasít vissza alkotmányjogi panaszokat *res iudicata* indokával, és számos esetben él az ügyek egyesítésének lehetőségével. Az is többször előfordult, hogy ugyanazon jogszabály, valamint alaptörvényi rendelkezés kapcsán szinte megegyező ügyeket egymás után bírált el, és külön-külön megindokolva döntött róluk.³⁸²

5. A Kúriával párhuzamos eljárás

Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz indítványozásához csak a rendes jogorvoslatok kimerítését követeli meg, szükségszerű annak tisztázása, hogy eljárásjogi szempontból miként kezelendő, ha a panaszos az alkotmányjogi panasz-eljárással párhuzamosan a Kúriához is felülvizsgálatért fordult. Fontos szabály, hogy abban az esetben, ha az alkotmányjogi panaszt a jogerős döntés ellen nyújtották be, ugyanabban az ügyben hozott kúriai döntés alkotmányjogi panasszal már nem támadható meg. Ez tehát azt jelenti, hogy a kúriai döntések Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságára kizárólag akkor van lehetőség, ha a felülvizsgálat alapjául szolgáló jogerős döntést nem támadták meg a testület előtt, és az alapjogsérelmet maga a kúriai döntés okozza. Ahogy arról korábban már szó volt³⁸³ az Ügyrend 32. §-a pontosan meghatározza, hogy mely kúriai döntések támadhatóak alkotmányjogi panasszal.

Az Ügyrend 30. § (3) bekezdése szerint magát a befogadási eljárást a Kúriánál kezdeményezett felülvizsgálati eljárás nem befolyásolja, ugyanis azt abban az esetben is le kell folytatni, ha az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtása mellett felülvizsgálatot is kezdeményezett. Az érdemi eljárás esetében a párhuzamosság azonban nem mindig lehetséges, ahogy ez az Ügyrend 46. §-ából következik. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggő eljárását *kivételesen* ugyanis szüneteltetheti, ha az adott ügygel közvetlenül összefüggő, bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban hozott döntés nélkül az indítvány megalapozottan nem bírálható el. Amennyiben a befogadott

³⁸² Lásd pl. 3299/2014. (XI. 21.) AB határozat és az azt követő 12 db a 3311/2014. (XI. 21.) AB határozattal záruló döntés sorozatot, vagy a 3051/2014. (III. 24.) AB végzéstől a 3060/2014. (III. 24.) AB végzésig, a 3017/2015. (I. 27.) AB végzést és az azt követő visszautasításokat, a 3152/2015. (VII. 24) AB végzést és az azt követő további 11 db visszautasító végzést.

³⁸³ Lásd a IV./3.2. pontot.

alkotmányjogi panasszal egyidejűleg a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás is folyamatban van,³⁸⁴ az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárást lefolytatja, illetve kivételesen szüneteltetheti, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszeljárást pedig szünetelteti, ha az *előadó bíró mérlegelése* alapján a felülvizsgálati eljárásban várható döntés az Alkotmánybíróság érdemi döntését befolyásolhatja.³⁸⁵ A kivételesség, és az előadó alkotmánybíró mérlegelési lehetősége mögötti jogalkotói megfontolás az alkotmányjogi panasz és a felülvizsgálati eljárás eltérő jellegéből következik. Míg előbbi alkotmányossági kérdésekre vonatkozik, utóbbi jogszabálysértéseket vizsgál. A régi típusú alkotmányjogi panasznál az eljárás szüneteltetésének szükségessége még kisebb eséllyel valószínűsíthető, mivel az ilyen típusú panasz *a jogszabály* alkotmányossági felülvizsgálatára hivatott, még a Kúria *a bírói döntés* és eljárás törvényességét vizsgálja.

Érdekes kérdés, hogy vajon ez a jogalkotói megfontolás mennyiben állítható párhuzamba a kivételes alkotmányjogi panasznál a hatósági döntésekkel szembeni bírósági felülvizsgálatról tett megállapításaimmal.³⁸⁶ A régi típusú alkotmányjogi panasz és a Kúria felülvizsgálati eljárásának párhuzamossága a jogalkotó szerint – ugyan az előadó alkotmánybíró mérlegelésétől függően, de – adott esetben megengedett, amelynek oka, a fentebb tett megállapításoknak megfelelően az eljárások eltérő célja. Ez az eltérő cél azonban a kivételes alkotmányjogi panasz és a hatósági döntések bírósági felülvizsgálata között is megfigyelhető. Ha a közigazgatási perben a hatósági döntés bírói felülvizsgálatára kerül sor, akkor csakúgy, mint a Kúria felülvizsgálati eljárásánál, a közigazgatási hatóság (Kúria esetében bíróság) által alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét ugyan az eljáró bíróság (Kúria) észlelheti, de saját hatáskörében a jogszabályt nem semmisítheti meg. Így tehát a jogszabályban rejlő alaptörvény-ellenességet orvosolni sem tudja, emiatt e két eljárás (kivételes panasz – közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata; normatív alkotmányjogi panasz – Kúria felülvizsgálati eljárása) elkülöníthető. Elképzelhető persze

³⁸⁴ A folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásról egyrészt maga az indítványozó nyilatkozhat panaszában, másrészt a főtitkár tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás folyamatban van-e. [Ügyrend 26. § (2) bek.].

³⁸⁵ E helyen szükséges azonban megjegyezni, hogy ugyanez a Kúria számára a Pp. által nem biztosított. A Kúria tehát – mérlegelése alapján – nem szüneteltetheti saját eljárását még abban az esetben sem, ha az alkotmánybírósági eljárásban várható döntés a Kúria eljárását előreláthatóan okafogyottá teszi. Az eljárás Kúria általi szüneteltethetőségével elkerülhetővé válna annak a lehetősége, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárásban döntést hoz, miközben az Alkotmánybíróság a másodfokú jogerős döntést megsemmisíti. Míg a Pp. 155/B. § (3) bekezdése *bírói utólagos normakontroll esetén* a per tárgyalásának felfüggesztését rendeli, hasonló lehetőség nem biztosított a Kúria számára, ha az felülvizsgálattal elbírált ügyben alkotmányjogi panasz eljárás van folyamatban.

³⁸⁶ Lásd a IV./5.6.1. pontot.

(például, ha a bíróság/Kúria az ügyet más jogszabály alkalmazásával dönti el), hogy az alaptörvény-ellenességet közvetve orvosolni tudja, de csakúgy, mint a kúriai felülvizsgálat során – ahogy azt az Alkotmánybíróság az ügyrendi szabály megfogalmazásával belátta –, ez kivételes esetben valószínűsíthető.³⁸⁷ Meglátásom szerint, mindez megerősíti azt a korábbiakban kifejtett álláspontomat, hogy a közigazgatási eljárás során kötelezően kimerítendő bírósági felülvizsgálattal az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi probléma feloldását feleslegesen késlelteti.

6. Az Alkotmánybíróság döntéseinek jogkövetkezményei

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz érdemében hozott határozatai – ha a döntés nem elutasítás – *főszabályként* az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály vagy bírói döntés megsemmisítéséről rendelkeznek.

A jogkövetkezményeknél alapvető különbség tehető az egyes alkotmányjogi panasz-típusok között. E különbségtétel egyrészt abból adódik, hogy a régi és a kivételes panasznál jogszabály, míg valódi panasznál a bírói döntés megsemmisítéséről van szó, másrészt míg a régi és a valódi panasz bírósági eljárás alapul, addig a kivételes panasznál nincs a törvényi értelemben vett egyedi ügy.

A *régi típusú alkotmányjogi panasz*on alapuló sikeres indítvány jogkövetkezménye az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés teljes egészben vagy részben történő megsemmisítése.³⁸⁸ A megsemmisítés az Abtv. 45. § (1) bekezdése szerint *főszabályként* ex nunc hatályú, azaz a megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az *Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben* nem alkalmazható [Abtv. 45. § (2) bek.]. A megsemmisítés mellett tehát – az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből következően – másik jogkövetkezményként a jogalkotó az adott egyedi ügyben való alkalmazási tilalmat határozta meg. A jogszabály megsemmisítése – *főszabályként* – nem érinti a határozat

³⁸⁷ Megjegyzendő, hogy a bíró a jogszabály alaptörvény-ellenességének Alkotmánybíróság általi utólagos vizsgálatát kezdeményezheti a bírósági eljárás során, azonban, ahogy az a VIII./1. pontban részletes kifejtésre kerül, az indítványozás a bíró belátásától függ.

³⁸⁸ Az eljárásjogi törvényekben szabályozott konkrét (szabálysértési, polgári, közigazgatási) eljárási jogkövetkezmények ismertetésétől tartózkodom. Ezekről lásd részletesen *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török*: i. m. 242-244. o.

közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Az alkotmányjogi panasz tehát főszabályként a szubjektivitást célozza, és csak az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály, az azonos jogalaptól származó további ügyeket azonban nem érinti.³⁸⁹ E szabály alól viszont a jogalkotó kivételt enged, ugyanis egyrészt a) az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.³⁹⁰ Másrészt b) az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.³⁹¹

Utóbbi szabály alapján az Alkotmánybíróság nemcsak ex nunc, hanem ex tunc, valamint pro futuro hatállyal is kimondhatja valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését. Az ilyen hatályú megsemmisítések a régi típusú alkotmányjogi panaszoknál a konkrét ügyben általában nem vezetnek eltérő jogkövetkezmenyre, mivel sem az ex nunc, sem a pro futuro hatályú megsemmisítésnél az adott jogszabály az eljárásra okot adó ügyben főszabályként nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság a 45. § (4) bekezdése szerinti kivétel-szabály értelmezésekor azonban az alkalmazási tilalommal összefüggésben ettől eltérő következményeket is megállapíthat. Egyrészt elvileg dönthet úgy, hogy a jogszabályt az adott ügyben mégis alkalmazni kell (kizárólag pro futuro megsemmisítés esetén), valamint az alkalmazási tilalmat az egyedi ügytől elvonatkoztatva másokra is kiterjesztheti.³⁹² Előbbi értelmezés azonban – meglátásom szerint – nem fér össze sem az Alkotmánybíróság, sem az alkotmányjogi panasz rendeltetésével, és nincs olyan igazolható alkotmányos cél – beleértve a

³⁸⁹ Ezt erősíti az Abtv. 45. § (5) bekezdése is, amely szerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a megsemmisített jogszabályon alapuló, Alkotmánybíróság előtti eljárásban nem felülvizsgálható, vagy felül nem vizsgált bírói döntéseket, kivéve, ha az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatában ettől eltérően rendelkezik.

³⁹⁰ Abtv. 45. § (6) bek.

³⁹¹ Abtv. 45. § (4) bek.

³⁹² Utóbbi kérdésekről lásd részletesen VI./3.4. pontot.

jogbiztonság elvét is – amely indokolná, hogy az adott egyedi ügyben alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt továbbra is – meghatározott ideig – alkalmazni kelljen.

Az Alkotmánybíróság, ahogy arról már korábban volt szó,³⁹³ a hatályukat vesztett jogszabályok alaptörvény-ellenességét is kimondhatja. Ilyenkor a főszabálytól eltérően a jogszabály megsemmisítése, ebből következően a hatályvesztése nem lehet jogkövetkezmény, hanem kizárólag csak az adott ügyben történő alkalmazási tilalom megállapítása. Az Alkotmánybíróság e megoldástól korábban tartózkodott és az alkalmazási tilalom megállapítása helyett áttért az Abtv. 27. §-ára, így magát a bírói döntést semmisítette meg.³⁹⁴ Ettől a gyakorlattól azonban a 15/2015. (V. 29.) AB határozatban eltért a testület. Helyeselhető módon felismerte ugyanis, hogy mivel ilyen esetekben maga az alkalmazott rendelkezés, és nem a bírói jogértelmezés volt alaptörvény-ellenes, a bírói döntés megsemmisítése nem indokolt, valamint megállapította, hogy a szükség esetén lefolytatandó új eljárásban az alkalmazási tilalom értelemszerűen irányadó.³⁹⁵

A *kivételes alkotmányjogi panasz*nál a bírósági eljárás hiányában a jogszabály megsemmisítéséből adódó jogkövetkezmények érvényesítése nem teljesen egyértelmű. E panasz-típusnál különös jelentősége lehet annak, hogy a testület milyen hatállyal mondja ki az alaptörvény-ellenességet. Míg a régi típusú panasznál az alkalmazási tilalom bírósági eljárásban történő értelmezése nem vetett fel nehézséget, addig a kivételes panasznál, törvényi értelemben vett egyedi ügy híján mindez nem annyira egyszerű. Ezekben az esetekben elsősorban az *ex tunc* hatályú megsemmisítés biztosíthat elsősorban jogorvoslatot, azonban előfordul, hogy az alapjogsérelem tényleges feloldásához ezen kívül valamely más szerv közrehatása is szükséges, sőt az is, hogy az Alkotmánybíróság döntésének csak bírósági úton lehet érvényt szerezni. Így például a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozat az *ex tunc* hatályú megsemmisítés ellenére sem volt képes automatikusan jogorvoslatot nyújtani. A köztársasági elnök felmentő határozatait ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányában nem semmisíthette meg, és azt sem volt jogosult kimondani, hogy a felmentő határozatokhoz joghatás nem fűződik. Ebből következően, a bírák szolgálati jogvita keretében vitathatták felmentésüket, különben az alkotmánybírósági döntés a lezárt jogviszonyokat illetően *post festum*.

³⁹³ Lásd a IV./3.1. pontot.

³⁹⁴ Az Abtv. 28. §-a lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az egyik panasztípus vizsgálatakor a másakra is áttérjen. Így járt el a testület például a 3086/2013. (III. 27.), valamint a 3087/2013. (III. 27.) AB határozatokban, ahol az alkalmazási tilalom kimondása helyett azokat a bírói döntéseket semmisítette meg, amelyekben az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezést alkalmazták.

³⁹⁵ Indokolás [41].

A testület a 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban kimondta: „bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság határozata önmagában alkalmas arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelmet kiküszöbölje; más esetekben a jogsérelem orvosolására bírósági eljárás útján a törvényben szabályozott módon kerül sor.³⁹⁶ Az Alkotmánybíróság azonban – a hatalom megosztásának alkotmányos elvével összhangban – még alapvető jog sérelmének orvosolása érdekében sem alkothat jogot vagy járhat el egyedi ügyekben a bíróságok és hatóságok helyett; a döntéseinek jogkövetkezményeit csak az Alaptörvény és az Abtv. keretei között állapíthatja meg.³⁹⁷ Különösen olyan esetekben, amelyekben az Alkotmánybíróság döntését nem előzte meg bírósági eljárás, előfordulhat, hogy a jogsérelem orvosolására nincs az indítványozó döntése alapján szabadon igénybe vehető, jogszabály által egyértelműen meghatározott eljárás. Ilyen esetekben a jogsérelem orvosolásához a feladatkörük szerint érintett hatóságok, illetve a jogalkotó tevőleges közreműködésére is szükség van. Az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó elsőrendű állami kötelezettségnek nem csak az Alkotmánybíróság, hanem minden állami (illetve közhatalmat gyakorló) szerv címzettje, ez a kötelezettségük közvetlenül az Alaptörvényből ered.³⁹⁸

Az egyházak országgyűlési elismerésével kapcsolatos a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában a testület – rendkívül előremutató módon – ex tunc hatállyal nemcsak azt állapította meg, hogy az Országgyűlés határozatához joghatás nem fűződhet, hanem erre *általános alkalmazási tilalmat* is kimondott. A testület megállapította, hogy az ex tunc hatállyal megsemmisített jogi norma, mivel az a hatályba lépésétől kezdődően Alaptörvénybe ütköző volt, annak bármely időpontban történő alkalmazása nem volt összhangban az Alaptörvénnyel, függetlenül attól, hogy az alkalmazás időpontjában az eljáró bíróságoknak a rendelkezések alaptörvény-ellenességéről még nem volt tudomásuk, az akkor hatályos rendelkezések alkalmazásával jártak el, és nem értelmezték azokat tévesen, alaptörvény-ellenesen.³⁹⁹

Valódi alkotmányjogi panaszoknál az Alkotmánybíróság a bírói döntést megsemmisíti. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerint a testület a megsemmisített döntéssel

³⁹⁶ Vö. Pp. 360-363. §, Be. 403-406. §.

³⁹⁷ Abtv. 39. § (3) bekezdés.

³⁹⁸ Indokolás [46]. Ezt erősítette meg a testület a 13/2015. (V. 14.) AB határozatában is. (Indokolás [118]).

³⁹⁹ A 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban erre tekintettel semmisített meg a testület olyan bírói döntéseket, amelyekben a bíró a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban megsemmisített rendelkezéseket alkalmazva járt el. Az Abtv. 26. (2) bekezdésével kapcsolatosan kimondott általános alkalmazási tilalomnak tehát jogkövetkezménye volt azoknak a bírói döntéseknek a megsemmisítése, amelyek az adott normát alkalmazva születtek (annak ellenére, hogy a döntés meghozatalakor a bíró számára az alaptörvény-ellenesség még nem volt ismert).

felülvizsgálta más bírósági vagy hatósági döntéseket is megsemmisítheti. A bírói döntés megsemmisítése eljárásjogi következményeire a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.⁴⁰⁰

Az Alkotmánybíróság határozatainál azonban valamennyi panasztípusnál előfordul, hogy a testület ugyan a jogszabály vagy bírói döntés megsemmisítését nem tartja szükségesnek,⁴⁰¹ ugyanakkor *alkotmányos követelményt*,⁴⁰² vagy *mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet* állapít meg.⁴⁰³ Az Abtv. 39. § (3) bekezdése szerint ugyanis az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és az Abtv. keretei között maga állapítja meg, így valamely ügyben jogkövetkezményként nemcsak a megsemmisítést választhatja.

Az alkotmányos követelmény megállapításával a testület a jogszabály értelmezésének alkotmányos kereteit jelölheti ki, ha tartózkodik a vizsgált jogi norma vagy a bírói döntés megsemmisítésétől.⁴⁰⁴ A régi típusú alkotmányjogi panasz esetében, ha az alapul fekvő ügyben a vizsgált jogszabályt nem az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelményeknek megfelelően alkalmazták, az felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességét. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések együttes értelmezéséből azonban arra lehet következtetni,⁴⁰⁵ hogy a bírói döntés megsemmisítésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha az indítványozó a normatív mellett a valódi alkotmányjogi panaszeljárást is kezdeményezte. Abban az esetben viszont, ha erre nem került sor, és az Alkotmánybíróság a jogszabály megsemmisítése helyett alkotmányos követelmény kimondását látta csak szükségesnek, akkor a konkrét ügyben a testület nem nyújt

⁴⁰⁰ Ezekről lásd részletesen *Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Somvevend – Török*: i. m. 253-256. o.

⁴⁰¹ Előfordulhat azonban az is, hogy a jogszabály vagy a bírói döntés megsemmisítésével egyidejűleg állapít meg az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt (például a megsemmisített rendelkezések helyett megalkotandó jövőbeni előírásokkal szemben), vagy mondja ki a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

⁴⁰² Abtv. 46. § (3) bek.

⁴⁰³ Abtv. 46. § (1)-(2). bek.

⁴⁰⁴ A testület gyakran a bírói döntés megsemmisítése mellett mond ki alkotmányos követelményt, amelyet a megismételt bírósági eljárásban azonban figyelembe kell venni, így ilyen esetekben a panaszos vonatkozásában jogorvoslati jellegű.

⁴⁰⁵ Az Abtv. 28. § (2) bek. szerint az Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja. Az Abtv. 52. § (2) bek. ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróságnak a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakat.” Az Abtv. 28. § (2) bekezdése tehát nem szerepel e taxatív felsorolásban.

alkotmányos jogorvoslatot.⁴⁰⁶ Az eljárási törvények nem biztosítják ugyanis annak lehetőségét, hogy az alkotmányos követelményre hivatkozással kezdeményezzen a panaszos új eljárást. Utóbbi megjegyzésből is következően *kivételes* és *a valódi alkotmányjogi panasznál*, ha megsemmisítésre nem kerül sor, az alkotmányos követelmény kimondásával a testület nem a konkrét panaszosok egyedi jogsérelmeinek orvoslását célozza, hanem a jövőre vonatkozóan kizárólag objektív jogvédelmi funkciót szolgál.

A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség Alkotmánybíróság általi megállapításának nincs jogorvoslati hatása a konkrét alkotmányjogi panaszügyekben, ugyanis sem az Abtv., sem az eljárási törvények nem tartalmaznak olyan szabályt, amely alapján az indítványozóra kihatóan kellene alkalmazni a később megalkotandó jogszabályt.

Az alkotmányjogi panasz jogkövetkezményei ténylegesen akkor érvényesülnek, ha az eljárási törvények által is garantáltak,⁴⁰⁷ az új, vagy megismételt bírósági eljárásban az Alkotmánybíróság döntésében foglaltak leképeződnek. Az Abtv. 39. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérően nem rendelkezik,⁴⁰⁸ az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.⁴⁰⁹ Az Abtv. 43. § (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A valódi alkotmányjogi panasz esetében azonban gyakran felmerül az a kérdés, hogy vajon a határozat indokolási részének van-e kötelező ereje.⁴¹⁰ Az indokolás tartalmi összetevői: a *ratio decidendi*, azaz a döntés megokolása, a közvetített vagy felállított elvek kifejtése, amely a rendelkező részhez szorosan kapcsolódik, valamint az *obiter dictum*, olyan elemzés, amelyre a döntés meggyőző erejének fokozása végett lehet szükség. A rendes bíróságnak, véleményem szerint, főszabályként az indokolásban foglalt *ratio decidendi* kötelezően figyelembe kell vennie, ugyanis az ebben foglalt jogelvek nélkül a rendelkező rész önmagában nem értelmezhető. Ez az elvárás azonban nem feltétlenül áll fenn az *obiter dictum*mal szemben, ugyanakkor

⁴⁰⁶ Tényleges jogorvoslat abban az esetben képzelhető el, ha az indítványozó a jogerős bírói döntés után nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt, azzal párhuzamosan felülvizsgálati kérelemmel is élt, és az Alkotmánybíróság a Kúria felülvizsgálati döntését megelőzően hozza meg az alkotmányos követelményt tartalmazó határozatát, amely a közzététele napjától irányadó a folyamatban lévő eljárásokra is. Erről lásd részletesen Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i. m. 226-227. o.

⁴⁰⁷ Lásd Be. 403. § (3), Szabstv. 133. § (6) bek. b) pont. Ilyen előírás azonban garanciális jelleggel a Pp.-ben nem szerepel.

⁴⁰⁸ A kivétel megengedése elsősorban a valódi alkotmányjogi panaszra, valamint a *res iudicata* szabályra vonatkoztatható.

⁴⁰⁹ A 39. § (2) bek.: „[a]z Alkotmánybíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.” Az Alkotmánybíróság döntése tehát nem bírálható felül.

⁴¹⁰ A határozat rendelkező részével szemben ilyen kétség azonban sosem merülhet fel.

későbbi esetekben az obiter dictumból is válhat ratio decidendi. Az Alkotmánybíróság úgy tud ugyanis érvényt szerezni a határozatának – ha a bíróság figyelmen kívül hagyja az abban foglaltakat –, hogy a megismételt eljárásban hozott újabb bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz alapján kényszeríti ki érveinek a tiszteletben tartását. Célravezetőbb tehát, ha a rendes bíróság az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakra tekintettel hozza meg a döntését,⁴¹¹ mivel ellenkező esetben a testület új eljárásban megsemmisítheti azt, különösen, ha az Alkotmánybíróság konzisztens és koherens határozathozatali eljárást követ.

⁴¹¹ Mindez nem zárja ki, hogy a megismételt eljárásban a bíró – ha az alkalmazandó jogszabályt alaptörvényellenesnek ítéli – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze utólagos normakontroll keretében.

VI. Az alkotmányjogi panasz joggyakorlatának aspektusai

A legfőbb dogmatikai és eljárásjogi kérdések vizsgálata után fontos annak bemutatása és értékelése, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság gyakorlatában ténylegesen hogyan funkcionál. Ehhez elsősorban az elmúlt négy éves alkotmánybírói gyakorlat mennyiségi és minőségi vizsgálatát indokolt áttekinteni. Az Alkotmánybíróság ügyterhét elemző rész statisztikai elemzésen alapul, és pontos képet mutat a testület leterheltségéről, az indítványozói hajlandóságról, az indítványok sikerességéről, valamint az ügyeloszlásról. Az eljárásjogi kérdéseknél már említett, de még nem részletezett, egyes tartalmi szűrők – így különösen az érintettség, és az Abtv. 29. §-ának – Alkotmánybíróság általi értelmezése, tehát az indítványok befogadási gyakorlata, alapvetően visszahat az alkotmányjogi panasz működésére. A jogintézmény jogorvoslati jellegét befolyásoló probléma az önálló alkalmazási tilalom megállapítását célzó panasz-indítványok kezelése, így az ezzel kapcsolatos alkotmánybírói joggyakorlat értékelése nélkülözhetetlennek tűnik.

1. Az alkotmányjogi panasz számokban⁴¹²

Az alkotmányjogi panasz eljárások mennyiségi mutatói, különösen a sikeres (érdemben elbírált) indítványok száma valós képet ad az alkotmányjogi panasz elmúlt négy éves időszak hatékonyságáról, az indítványozói hajlandóság és az alkotmánybírói ügyteher alakulásáról. A statisztika az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában közzétett döntéseket dolgozza fel, és évenkénti bontásban szemlélteti, hogy az adott évben hány alkotmányjogi panasz tárgyú döntést tettek közzé, abból hány volt érdemi határozat (megsemmisítő vagy elutasító), valamint mekkora a visszautasító végzések aránya. A statisztika azonban nem tartalmazza a főtitkári előkészítő eljárás során befejezett ügyek és az egyesbírói végzéssel befejezett ügyek számát, mivel elsősorban a testületek (teljes ülés és öttagú tanácsok) tényleges leterheltségét kívánja szemléltetni.

2012-ben az Alkotmánybíróságnak 366 alkotmányjogi panasz tárgyú döntése született,⁴¹³ amelyek közül azonban mindössze 5 öltött alkotmánybírói határozati

⁴¹² E fejezet elsősorban nem az Alkotmánybíróság honlapján közzétett hivatalos statisztikákon, hanem saját számításokon alapul, amely az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában nyilvánosságra hozott döntéseket veszi figyelembe. Ennek alapvető oka, hogy a hivatalos statisztikában szereplő adatok nem minden esetben vezetnek azonos eredményre a hivatalos lapban közzétett információkból leszűrhető következtetésekkel, amelynek az egyik lehetséges oka, hogy a honlapon található statisztika az egy ügyön belül található eltérő panasztípusokat többször veszi figyelembe. Az alkotmánybírói ügyteher és az indítványozói hajlandóság megítélése szempontjából azonban nem annak van jelentősége, hogy milyen panasztípusra hivatkoztak, és az egyes panasztípusok egymáshoz viszonyított szórása milyen, hanem, hogy pontosan hány ügyet bíralt el a testület, és milyen a határozatok, valamint végzések egymáshoz viszonyított aránya.

formát.⁴¹⁴ E határozatok közül négyben az alkotmányjogi panaszokat elutasították, míg a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban a testület megállapította a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CXVII. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét. Az elbírált ügyek 1,3 %-ában született tehát alkotmánybírói határozat, alaptörvény-ellenességet pedig a vizsgált esetek kevesebb, mint 0,3 %-ában állapítottak meg. A testület a további 361 végzésében 7 alkalommal az alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről rendelkezett, 354 esetben pedig az alkotmányjogi panaszokat visszautasította.⁴¹⁵

Az első év mind az Alkotmánybíróság, mind az indítványozók részéről „szárnypróbálgatásnak” minősíthető.⁴¹⁶ Az ügyek egy része – különösen az első fél évben⁴¹⁷ – korábbi, átalakított indítványokon alapult. Az Abtv. 71. § (3) bekezdése ugyanis lehetővé tette, hogy a megszünt eljárás indítványozója az el nem bírált indítványban meghatározott jogszabállyal összefüggő, és az abban felvetett tartalomnak megfelelő alkotmányossági aggályt tartalmazó indítványt az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételek fennállása esetén 2012. március 31-ig az Alkotmánybíróság elé terjessze akkor, ha az abban megjelölt alkotmányos jogsérelem alaptörvény-ellenességet valósít meg. E rendelkezés alapján 2011. december 31-én megszünt utólagos absztrakt normakontroll eljárások indítványozója által az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján 2012. március 31-ig benyújtott alkotmányjogi panaszok *csak az Abtv. 26. § (2) bekezdésén* alapulhattak, bírói eljárásnak vagy a bírói döntésnek az Abtv. 26. § (1) bekezdés alapján történő felülvizsgálatát nem lehetett kezdeményezni, ha korábban bírósági eljárás nem folyt az ügyben.⁴¹⁸ Az Alkotmánybíróság valamennyi ilyen típusú ügyben határidő tűzésével – amely rendre 2012. március 31. volt – végzésben hívta fel az indítványozókat, hogy indítványaikat egészítsék ki; gondoskodjanak az alkotmányjogi panaszuk Alaptörvénynek

⁴¹³ Az Alkotmánybíróság honlapján található statisztika szerint 2012. december 31-ig 1012 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyből 728 teljesen új ügy volt, míg 284 ügy már 2012. január 1-jén folyamatban volt. További 224 új olyan ügyet rögzítettek, ahol az indítványozó a korábbi utólagos normakontroll indítványát alakította át normatív alkotmányjogi panasszá.

⁴¹⁴ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, 3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat

⁴¹⁵ *Naszladi Georgina*: Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben. *Ügyvédek Lapja* 2013. május-június 16-19. o.

⁴¹⁶ *Bitskey Botond – Gárdos-Orosz Fruzsina*: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírói Szemle* 2012. 1. sz. 89-95. o.

⁴¹⁷ *Naszladi Georgina*: Az alkotmányjogi panasz első fél éve. *Közjogi Szemle* 2012. 4. sz. 38-44. o.

⁴¹⁸ 3207/2012. (VII. 26.) AB végzés; 3226/2012. (IX. 17.) AB végzés, 3232/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3289/2012. (X. 19.) AB végzés. A 4/2013. (II. 21.) AB határozatában, amely az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapult, azért fogadta be a testület az absztrakt utólagos normakontrollból transzformált indítványt, mert korábban bírósági eljárás is folyt az ügyben.

való megfeleltetéséről, illetve a kötelező jogi képviselet igazolásáról. Az Alkotmánybíróság e végzésekben arról is tájékoztatta az indítványozókat, hogy az ilyen jellegű hiányosságok pótlásának elmaradása esetén a panasz eljárás érdemi lefolytatására nincs lehetőség. Az alkotmánybírósági felhívás ellenére több mint száz esetben a panaszosok hiánypótlási kötelezettségüknek nem tettek eleget, egy tucat ügyben pedig elmulasztották a testület által meghatározott határidőt, azaz megújított indítványaik elkésztetnek minősültek. Mindez – különös tekintettel az Abtv. 64. § c) pontjára, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha megállapítja a hiánypótlás elmaradását, amely az ügy elbírálását lehetetlenné teszi – a folyamatban levő alkotmányjogi panasz ügyek nagy részének a sikertelenségéhez vezetett. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság 2012-ben született, rendkívül nagyszámú visszautasító végzésének oka részben az indítványozói oldalon keresendő, vagyis az indítványozók mulasztásából ered. Mindebből azonban nem csupán indítványozói hanyagságra következtethetünk, hanem számos ügyben feltételezhető érdekmúlás is, mivel a korábbi Alkotmányon alapuló panaszindítványok jelentős része először 2010 előtt érkezett a testülethez.⁴¹⁹ Több alkalommal azért volt szükség az alkotmányjogi panasz visszautasítására, mert az ügyben az Alkotmánybíróság nem rendelkezett hatáskörrel.⁴²⁰ A megújult alkotmányjogi panasz első évi joggyakorlatát áttekintve az állapítható meg, hogy az esetek nagy százalékában az indítványok formai hibája vezetett a panaszok visszautasításához, tehát maguk az indítványozók vétettek olyan hibát, amely megakadályozta a befogadást. Az Alkotmánybíróság a beérkező ügyek nagy számára tekintettel szigorú szűrési mechanizmust kezdett el kialakítani, és a formalista szemlélet mellett a tartalmi befogadási feltételek teljesítését is messzemenően megkövetelte. Ezzel elsősorban határt akart szabni a nagyszámú indítványnak, amellyel azonban hosszútávon az érdemi elbírálás elé komoly gátat emelt.

2013-ban az Alkotmánybíróság 213 alkotmányjogi panasz tárgyú döntést tett közzé hivatalos lapjában.⁴²¹ Az eredményességi mutató 2012-höz képest 2013-ban már valamivel

⁴¹⁹ Előfordult olyan ügy, ahol az eredeti alkotmányjogi panaszt 2001-ben [lásd 3210/2012. (VII. 26.) AB végzés], vagy épp 2002-ben nyújtották be az Alkotmánybírósághoz [lásd 3189/2012. (VII. 26.) AB végzés], de nem volt ritka, hogy az indítvány 2005-ben került először a testület elé [lásd pl. 3123/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3133/2012/ (VII. 26.) AB végzés].

⁴²⁰ Lásd pl. 3055/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3022/2012. (VI. 21.) AB végzés, 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3244/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3248/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3270/2012. (X. 4.) AB végzés, 3305/2012. (XI. 12.) AB végzés, 3357/2012 (XII. 5.) AB végzés

⁴²¹ Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett statisztika szerint 2013-ban összesen 199 új alkotmányjogi panaszt terjesztettek a testület elé, további 195 ügy pedig 2013. január 1-jén még folyamatban volt. Az új ügyek számát illetően jelentős eltérés mutatkozik 2012-höz képest, ugyanis negyedére csökkent az indítványozói hajlandóság.

kedvezőbb, mivel a 213 elbírált ügyből 39 esetben született határozati döntés (tehát az alkotmányjogi panasz vizsgálatok 18,3%-a érdemi döntést eredményezett), ráadásul ebben az évben már 8 ügyben, vagyis az összes ügy 3,7%-ában a testület alaptörvény-ellenességet is megállapított. Mindazonáltal a visszautasító végzések száma az összes elbírált panaszindítványhoz képest még mindig magas: 174, ami az összes ügy 81,6%-a volt. A valamivel biztatóbb statisztika leginkább annak köszönhető, hogy míg 2012-ben az indítványozók csak a „sötétben tapogatóztak”, addig a folyamatosan (ki)alakuló alkotmánybírószáma joggyakorlatból 2013-ban már némiképp kiolvashatók voltak a befogadási szűrők olyan értelmezései, amelyek segítségül hívhatók a formai és tartalmi szempontból egyaránt megfelelő beadvány elkészítéséhez.

2014-ben az Alkotmánybíróság az előző évhez képest sokkal több, 317 alkotmányjogi panaszon alapuló ügyet tett közzé hivatalos lapjában.⁴²² A testület 47 esetben a panaszokról érdemben döntött, amely az összes ügy közel 15%-a volt. Mindezt némiképp árnyalja, hogy az elutasító határozatok közül 13 lényegében azonos tárgyú és tartalmú ügyben született. A megsemmisítéssel járó határozatok száma 12 volt, ami az összes ügy 3,7%-a, ebben a vonatkozásban tehát nincs változás a korábbi évhez képest. 269 esetben a testület az indítványt visszautasította, 1 esetben pedig az alkotmányjogi panaszeljárást megszüntette. A visszautasító végzések száma az összes ügy 85%-a. Ez az arány tehát az előző évhez képest növekedésnek indult, és rendkívül magasnak mondható.

2015-ben a testület összesen 177 alkotmányjogi panasz ügyben döntött a hivatalos lapban közzétett adatok szerint,⁴²³ amely jelentős csökkenést mutat a korábbi, különösen az első évhez képest, amikor is dupla ennyi panasz-indítványt bíráltak el. Az ügyek összesen 51 alkalommal zárultak érdemi döntéssel, amely már majdnem 30 %-os arány. Ezekből az ügyekből 19-ben, ami az összes üggyhöz viszonyítva 10,7%, a testület alaptörvény-ellenességet is megállapított. 119 esetben a testület az indítványokat visszautasította (és részben az eljárást megszüntette), további 7 esetben a panasz eljárás megszüntetéséről döntött. A visszautasító döntések aránya 71%.

Az elmúlt négy év statisztikáját áttekintve a következő megállapítások tehetők. Az Alkotmánybíróság által elbírált alkotmányjogi panaszok száma 2012-höz képest 2015-re a felére csökkent. Ez egyrészt visszavezethető arra, hogy 2012-ben számos esetben korábbi

⁴²² Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett hivatalos statisztika szerint 2014-ben összesen 333 új alkotmányjogi panaszt terjesztettek a testület elé, további 128 ügy pedig 2014. január 1-jén folyamatban volt. Az indítványok számának növekedésével kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy *100 indítvány a választási eljárásban igénybe vehető speciális alkotmányjogi panasz* volt.

⁴²³ Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett hivatalos statisztika szerint 2015-ben 286 új alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez, és további 127 ügy 2015. január 1-jén folyamatban volt a testület előtt.

absztrakt utólagos normakontroll indítvány alkotmányjogi panasszá transzformált változata került a testület elé, másrészt a megújult alkotmányjogi panaszhoz 2012-ben az indítványozók még érezhetően nagy reményeket fűztek. Éppen ezért fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy az indítványozói hajlandóság négy év alatt a harmadára csökkent. Utóbbi leginkább a rendkívül szigorú formai és tartalmi szűrés eredménye, amely kihat az Alkotmánybíróságba vetett általános bizalomra is. Érzékelhető javulás tapasztalható ugyanakkor az érdemben elbírált ügyek összes ügyhöz viszonyított százalékos arányában, amely szintén visszavezethető a szigorú szűrésre. Összességében tehát megállapítható, hogy kevesebb, de ezen belül feltételezetően több megalapozott indítvány kerül a testület elé.

Az egyes alkotmányjogi panasztípusok egymáshoz viszonyított arányát vizsgálva megállapítható,⁴²⁴ hogy minden évben kimagasló a valódi alkotmányjogi panaszok aránya a normatív típusokhoz képest.⁴²⁵ Az új, bírói döntésekkel szembeni panasz tehát működő jogintézménnyé vált, az indítványozók gyakorta élnek a bírói döntések Alkotmánybíróság előtti megtámadásának lehetőségével. A régi típusú alkotmányjogi panasz még mindig a „legnépszerűtlenebb” panasztípus. A panasztípusok ilyen eloszlása mögött egyrészt az állhat, hogy bírósági eljárás során az alaptörvény-ellenességet az indítványozók inkább tulajdonítják a bírónak, mintsem az alkalmazott jogszabálynak, másrészt az indítványozók – ahogy azt a későbbiekben igazolni fogom – nagyon gyakran fordulnak a testülethez, ha a bírói döntéssel önmagában elégedetlenek. Utóbbi ügyekben elsősorban a tisztességes eljáráshoz való jogra hivatkozva a bírói döntés megsemmisítését kérik, ha a bíró nem az általuk elvárt módon ítélte meg a jogesetet. Az Alkotmánybíróságnak a legnehezebb dolga ezekben az ügyekben van, ugyanis nem egyszerű, ám mégis az alkotmányjogi panasz mint jogintézmény működése szempontjából a legfontosabb, annak a határvonalnak a kialakítása, amely a rendes bírói tevékenységet az alkotmánybírósági kontroll lehetőségétől elválasztja.

⁴²⁴ Ehhez lásd az Alkotmánybíróság honlapján közzétett statisztikákat: <http://www.mkab.hu/dokumentumok/statisztik> (2015.02.16.)

⁴²⁵ Ugyanez elmondható a német gyakorlatról is, ahol az alkotmányjogi panaszok 95%-át bírói döntések ellen nyújtják be. Vicki J. Jackson – Mark Tushnet: *Comparative Constitutional Law*. Foundation Press, New York 1999. 521. o., Gerhard Robbers: *Für ein neues Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit – Möglichkeit und Inhalt von „Formeln“ zur Bestimmung von verfassungsrechtlicher Kompetenzweite*. *Neue Juristische Wochenschrift* 1998. 14. sz. 937. o.

2. A befogadási szűrők működése

Az előző pontban elemzett mennyiségi mutatókról kialakított képet árnyalja, ha az alkotmányjogi panasz-gyakorlatot minőségi mutatókkal támasztjuk alá. Az alkotmányjogi panasz gyakorlati érvényesülését alapvetően befolyásolja, hogy a testület az egyes tartalmi befogadási szűrőket miként értelmezi. Az értelmező tevékenységnek azokban az esetekben van kiemelkedő jelentősége, amikor az adott befogadási szűrőt a jogalkotó nem töltötte meg pontos tartalommal. Az Alkotmánybíróságnak ilyenkor a saját maga által kialakított szempontrendszerrel kell operálnia, amellyel szemben a legfontosabb elvárásnak a következetességet tartom. A testület ugyanis nem engedheti meg magának, hogy a befogadási kritériumokat úgy kezelje, hogy egyrészt az indítványok között válogathasson, másrészt, hogy a befogadási szempontok kiszámíthatatlansága miatt az indítványozókat elbizonytalanítsa. Indítványozói oldalról ugyanis a sikeres alkotmányjogi panasz eljárás kulcsa, hogy a panaszos tisztában legyen az Alkotmánybíróság követelményrendszerével.

A tartalmi befogadási szűrők közül az alkotmányjogi panasz-gyakorlatban az *érintettség*, továbbá az Abtv. 29. §-a szerinti *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés*, valamint a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* mikénti értelmezése a legjelentősebb kérdések. Az érintettség az alkotmányjogi panasz jogosulti köréből azoknak a személyeknek a kiválasztását jelenti, akik az adott alkotmányjogi panasz eljárás konkrét alanyai lehetnek, míg a 29. §-ban meghatározott szűrők – ahogy azt a későbbiekben bemutatom – a leggyakoribb befogadási gáttá váltak, így pontos tartalommal való megtöltésüknek különös jelentősége van. Az Alkotmánybíróság tevékenységében megfigyelhető tendenciák minden esetben iránymutatásként szolgálnak a jövőbeni indítványozók és jogi képviselőik számára.⁴²⁶

2.1. Érintettség

Mind a normatív, mind pedig a valódi alkotmányjogi panasz törvényi definíciójának alapvető eleme az indítványozók alanyi körének meghatározása, amely szerint alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben *érintett* személy, vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

⁴²⁶ A fejezetben nem az a célom, hogy kézikönyvszerűen valamennyi ügyet szemléltessek az érintettségről és az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekről, hanem, hogy a legfontosabb, az Alkotmánybíróság joggyakorlatát átható tendenciákat értékeljem.

Az érintettség – mint tartalmi befogadási feltétel – vizsgálatakor alapvető különbség tehető a normatív alkotmányjogi panasz régi típusa és a valódi alkotmányjogi panasz, valamint a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esete között. Míg előbbi két esetben az egyedi ügy bírói döntéssel zárul – akár a norma, akár a bírói döntés alapjogsértő –, addig a kivételes panasznál az alaptörvény-ellenes jogszabály közvetlenül, bírósági eljárás nélkül okoz alapjogsérelmet. Mindez az érintettség szempontjából is különös jelentőségű: míg előbbi esetekben az érintettség megállapítása viszonylag egyszerűbb lehet, addig a kivételes alkotmányjogi panasznál alaposabb alkotmánybírói megfontolás tapasztalható. Az utóbbinál ugyanis az érintettség az absztrakt utólagos normakontrollhoz viszonyítva az alkotmányjogi panasz *differentia specifica*-ja. Az érintettség konkrét, az adott alkotmányjogi panasz ügyben való jogosultságot jelent, amelyet minden esetben, minden alapjognál személyenként külön vizsgál a testület.

2.1.1. Bírói döntéssel záruló ügyek

Az Abtv.-hez fűzött indokolás szerint „[a]z érintettség fogalmának használata szélesebb alapjogvédelmi keret, mint ha pusztán az adott ügyben részes fél számára lenne a lehetőség nyitva.” A bírói döntéssel záruló normatív és a valódi alkotmányjogi panaszok esetében az érintettség nem csupán az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget jelenti, hanem feltételezi az összefüggést az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás között. Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz szükséges, de nem elégséges feltétele. Az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, amely az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét feltételezi.⁴²⁷ Nem minden alapügyben érintett fél jogosult tehát alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésére, ezért a testületnek nem elég elfogadnia, ha valaki igazolja, hogy az alapügy valamely jogát érinti, hanem annak igazolására kell törekednie, hogy az alapügy érintettje lehet-e alapjogaiban sértett fél.

2.1.1.1. Érintettség megállapítása

Az érintettség Alkotmánybírói általi értelmezésének bemutatását és értékelését azokkal a bírói döntéssel záruló ügyekkel kezdem, ahol a testület az érintettség kritériumát kielégítettnek találta.

a) *Általában* elmondható, hogy érintett,

⁴²⁷ 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [13].

aa) aki a támadott bírósági döntésekben *félként* szerepel.⁴²⁸

Igaz ugyan, ahogy azt már kifejtettem, hogy az alapügyben való érintettség nem elegendő, ugyanakkor a legtöbb esetben az alapügybeli érintettség és az alkotmányjogi panaszban való érintettség egybeesik.

b) A testület a *polgári* alapügybeli érintettségéből a következőképpen vezeti le általában az érintettséget az alkotmányjogi panaszoknál:

ba) „Egyedi ügyben érintett személyeknek” minősülnek, mert *örökös*ként fizetési kötelezettség terheli őket egy vitatott, és a bíróság részéről megalapozatlannak és jogszabálysértőnek ítélt, az adóhatóság álláspontja szerint jogerős közigazgatási határozaton alapuló – eredetileg az örökhagyóval szemben megállapított – adóhátralék-megfizetési ügyben. Az érintettség *jelenleg is fennálló és közvetlen*.⁴²⁹

bb) a Kúria *végzése az indítványozókra rendelkezést tartalmaz*, a Kúria jogértelmezése a szóban lévő kiadvány fenntartójának, kiadójának, főszerkesztőjének a jogait és kötelezettségeit *közvetlenül, konkrét módon* érinti.⁴³⁰

Abban az esetben tehát, ha az alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály, vagy maga a bírói döntés kötelezettséget ró az indítványozóra, vagy valamely rendelkezése közvetlenül érinti, a testület az indítványt befogadja.

c) A *büntetőeljárások* esetén az alábbi szempontrendszer alkalmazza a testület az érintettség megállapítása során:

ca) Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló bűnügyben az indítványozó terheltként szerepel, így az egyedi ügyben való érintettsége kétség nélkül megállapítható.⁴³¹

cb) Az indítványozó érintettségét illetően a befogadás során vizsgálandó, hogy a büntetőeljárás keretein belül milyen minőségben vett részt az alkotmányjogi panaszos, mivel önmagában a sértetti pozíció nem biztosít alapot a személyes érintettség megállapítására abban a tekintetben, hogy az állam miként gyakorolja büntető igényét. A panaszos azonban sértetti minőségén túl, *magánvádlóként* lépett fel az alapügyben és *személyére vonatkozóan alapjogát érintő bírósági döntés*

⁴²⁸ Lásd például 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [28]; 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [28]; 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [36];

⁴²⁹ 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [23].

⁴³⁰ 3096/2014. (IV.11.) AB határozat, Indokolás [20].

⁴³¹ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [17].

született, amely szintén az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek fennálltát igazolja.⁴³²

- cc) A büntetőeljárásban részt vevő személyek egyikének sincs jogosultsága alkotmányjogi panasz előterjesztésére önmagában arra alapítottnak, hogy az állam érvényesítette-e büntetőjogi igényét, vagy sem. Az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a büntetőeljárásban részt vevő személyek érintettsége (így az alapügyekben a pótmagánvádlóként fellépő indítványozóké is) azon az alapon azonban egyértelműen megállapítható, ha az általuk állított sérelem olyan Alapörvényben garantált joggal kapcsolatban merült fel, amelyet a jogalkotó a Be. meghatározott rendelkezései közvetítésével is biztosítani kívánt számukra. Az érintettség megítélése során ezért fontos szempont annak mérlegelése, hogy – az alkotmányjogi panaszos eljárásjogi pozíciója alapján – lehet-e alkotmányos összefüggés az alkotmányjogi panaszt előterjesztő és az állított alapjogsérelem között.⁴³³

A büntetőeljárás terheltje esetében tehát – ha az eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy a bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálatára került sor – feltételezhetően megállapítható az alkotmányjogi panaszban való érintettség a testület szerint. Ahogy azonban arra rávilágítottak, nem ilyen egyértelmű a helyzet a büntetőeljárás sértettje vonatkozásában. Az 1/2015. (I. 16.) AB határozat a sértett érintettségét a magánvádlói pozícióhoz kötötte. A határozathoz párhuzamos indokolást csatoló Lévay Miklós alkotmánybíró szerint azonban: „az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem lenne helyénvaló »önmagában a sértetti pozíció« vagy bármely más büntetőeljárás pozíció miatt megvonni egy büntetőeljárás alanyától azt a jogot, hogy alkotmányjogi panaszt érintettként előterjeszthessen. Ebből pedig az következik, hogy nem tehető különbség az érintettek között azon az alapon, hogy a büntető bíróság ítélete a büntetőjogi felelősség megállapításáról és a terhelt elítéléséről vagy a terhelt felmentéséről rendelkezik.”⁴³⁴ Mindezzel egyetértve úgy vélem – ahogy azt a 14/2015. (V. 26.) AB határozat is kifejezésre juttatja – mindig esetről esetre kell vizsgálni az érintettség meglétét, és valamely jogosulti kört – jelen esetben a sértetteket – az indítványozásból általánosságban kizárni alapjogvédelmi szempontból nem helyeselhető.

Fontos kiemelni, hogy általában a testület az alkotmányjogi panasz eljárás

⁴³² 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [9].

⁴³³ 3169/2014. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [19]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [18].

⁴³⁴ Indokolás [57].

megszüntetéséről rendelkezett, ha az indítványozó időközben elhalálozott,⁴³⁵ vagy ha az indítványozó jogutód nélkül szűnt meg.⁴³⁶ Nem eredményezi az indítvány okafogyottá válását azonban az indítványozó jogi személy jogutód nélküli megszűnésének bíróság általi megállapítása, ha az alkotmányjogi panasz eljárás megindításának indoka (az Alaptörvényben biztosított jog sérelme) éppen a jogi személy megszüntetésével áll összefüggésben.⁴³⁷

2.1.1.2. Érintettség hiánya

Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál gyakorta negatív módszert használ, azaz az alanyi kört úgy körvonalazza, hogy meghatározza, kik nem élhetnek indítvánnyal.

a) Általános tételként megállapítható, hogy:

aa) az indítványozó a bírói döntéseknek csak *formailag* közvetlen érintettje, ha annak alkotmányossági szempontú felülbírálatától az ő helyzetének változása nem várható, az ügy érdemi megoldására pedig az alkotmánybírósági döntésnek kihatása nem lenne.⁴³⁸

Abban az esetben tehát, ha az Alkotmánybíróság eljárása az alaptörvény-ellenesség feloldásával nem képes orvosolni adott személy alapjogsérelmét, az érintettség nem állapítható meg. Ezekben az ügyekben az alkotmányjogi panasz, jogorvoslatként nem képes érvényesülni az indítványozóval szemben. Ellenkező értelmezés a jogintézmény alapvető rendeltetését vonná kétségbe, és azt kiüresítené.

b) A testület nem fogadja be a panaszt, ha az alapjogsérelem nem adott indítványozóval szemben áll fenn, amely a gyakorlatban különösen valamely társadalmi vagy gazdasági szervezet és tagjai viszonyában okozhat problémát. A testület saját alapjogban való sérelmet követel meg, átjárhatóságot nem tesz lehetővé, tehát adott magánszemély a szervezet nevében, annak alapjogsérelmére hivatkozva nem indítványozhat, és fordítva sem.

ba) A közérdekű igényérvényesítőként eljáró *szervezet* az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben egyedi ügy érintettjeként akkor terjeszthet elő, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a

⁴³⁵ 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [57].

⁴³⁶ 3134/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [2].

⁴³⁷ 15/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [13].

⁴³⁸ 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8].

bíróági eljárást befejező egyéb döntés *a szervezet* (és nem más természetes személyek) Alaptörvényben biztosított jogát sérti.⁴³⁹

Annak ellenére zárja ki az Alkotmánybíróság a közérdekű kereset benyújtására jogosult szervezetet ebben az esetben az alkotmányjogi panasz érintetti köréből, hogy az alapul fekvő eljárásban félként szerepelt. Mindez azért is kifogásolható, mivel ellentmond az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás jogi természetének. A per kezdeményezésére a szervezet ugyanis épp azért jogosult, mert a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.⁴⁴⁰ A testület a „személyes” érintettség ilyen formájú megkövetelésével, véleményem szerint, a közérdekű igényérvényesítés célját figyelmen kívül hagyva zárja el e szervezeteket – közvetve pedig az általa képviselt személyeket – az alkotmányjogi panasz indítványozásától. Amennyiben a testület az ilyen jellegű ügyekben is kitart a személyesség megkövetelése mellett, a jogalkotó teremthetné meg annak a lehetőségét, hogy a közérdekű kereset indítója a bírói döntést az általa képviselt személyek Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében az Alkotmánybíróság előtt megtámadhassa.

bb) Az indítványozó magánszemélynél az Abtv. 27. § a) pontja szerinti érintettség nem áll fenn, ha csak tagja és ügyvezetője annak a korlátolt felelősségű társaságnak, amelynek tekintetében az alkotmányjogi panasszal támadott határozatokat meghozták és ebből következőleg e határozatok rá vonatkozóan nem állapítanak meg jogot és kötelezettséget. Az indítványozó tehát nem vett részt ügyfélként, illetve félként az alkotmányjogi panasszal érintett egyetlen eljárásban sem.⁴⁴¹

c) 2014-ben a testület elé a Ve. által biztosított alkotmányjogi panaszindítványok is kerültek, amelyekkel összefüggésben az érintettségről a következő általános megállapításokat tette:

ca) Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tárgya választási eredmény megállapítása volt. Ennek megfelelően érintett csak az lehet, akinek az Alaptörvényben biztosított jogát a választási eredmény megállapítása *közvetlenül és személyében* érinti. A polgármesteri választás esetében nem minősül ilyen

⁴³⁹ 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9].

⁴⁴⁰ Lásd az egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 20. § (1) bek. c) pontját.

⁴⁴¹ 3089/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [14].

személynek bármelyik párt vagy egyéb jelölő szerv képviselője, így választókerületi elnöke sem.⁴⁴²

A választási eljárás során igénybe vehető panasz esetén az érintettség vizsgálata a „klasszikus panaszokkal” hasonló elvek mentén kerül meghatározásra.

A fenti, bírósági eljáráson alapuló példákban is megfigyelhető, hogy a testület többször kapcsolta az érintettség fogalmát a személyességhez, valamint a közvetlenséghez (ezekről részletesen lásd a következő pontot). Összességében megállapítható, hogy az alapügyben félként eljáró személyek saját alapjogsérelmük igazolásával – ha az Alkotmánybíróság eljárása ezt a sérelmet orvosolni képes – az érintettség kritériumát nagy valószínűséggel teljesíthetik.

2.1.2. Kivételes alkotmányjogi panasz

A kivételes alkotmányjogi panasz esetében egyedi bírósági ügy hiányában az érintettség megállapítása nem egyszerű. E panasztípusnál ugyanakkor az érintettségnek különös jelentősége van, mivel egyrészt e típust ezen a befogadási szűrőn keresztül lehet leginkább értelmezni, másrészt leginkább ez az ismérv választja el az absztrakt utólagos normakontrolltól. Az érintettség megállapításához nem elegendő az alkotmánybírósági eljárás alá vont jogszabály címzetti körét megállapítani, hanem annak vizsgálata is szükséges, hogy a norma mely személyi körnek okozhat alapjogsérelmet, anélkül, hogy azt a bíróság velük szemben alkalmazná. Ezeknek az általános megállapításoknak a pontosítása tapasztalható az alkotmánybírósági gyakorlatban, ahol egyaránt megfigyelhető a pozitív és negatív módszer alkalmazása. A testület nem feltétlenül következetesen, de igyekszik keresni a határt az érintettség megállapításához, és azt (főleg kezdetben) hol szűkíti, hol korábban tett megállapításait felülírva tágítja.

Az Alkotmánybíróság a kivételes alkotmányjogi panasz esetében – a német példát követve⁴⁴³ – általános elvi tételként az érintettséget akkor állapítja meg, ha a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát *közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan* érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.⁴⁴⁴

A negatív módszer alkalmazásával mindez azt jelenti, hogy nem fogadja be a panaszt,

⁴⁴² 3287/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [15].

⁴⁴³ *Steinberger*: i. m. 27. o., Mauro *Cappelletti* – John Clarke *Adams*: Judicial review of legislation. European Antecedents and Adaptations. 79 *Harvard Law Review* 1966. 1221. o.

⁴⁴⁴ Először: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61], később megerősítve például: 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [15]; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [12]

- ha nem megállapítható az indítványozó *személyes, közvetlen és tényleges érintettsége*;⁴⁴⁵
- ha az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály az indítványozót nem érintette *személyében, közvetlenül és jelenvaló módon*;⁴⁴⁶ illetve
- ha az *indítványozóval szemben* a hivatkozott törvényi rendelkezések *nem kerültek alkalmazásra*, és azok *hatályosulása közvetlenül nem érintette*.⁴⁴⁷

A testület ezeket a kitételeket a gyakorlatában pontosította, és megállapította, hogy az érintettség feltételei konjunktívak, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálnak legyen.⁴⁴⁸

a) Személyesség

aa) A *személyes* érintettség az érintett *saját* alapjogában való sérelmét jelenti, ám az indítványozó nemcsak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, *ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn*.⁴⁴⁹

Megfordítva, negatív értelemben:

ab) A kifogásolt jogszabályi rendelkezések és az indítványozó alapjogi pozíciója közötti szoros kapcsolat, az indítványozó saját alapjogában való sérelem a vizsgált esetben nem volt megállapítható.⁴⁵⁰

Ezzel az értelmezéssel – az alapjogi pozíció vizsgálatával – a testület tehát adott esetben kitágítja a személyesség fogalmát, és olyan esetekben is megnyitja az indítványozás lehetőségét, ha a panaszos a normának közvetlenül nem a címzettje. Mindez azért is különösen fontos, mert az Alkotmánybíróság korábban erre szűkítő értelmezést alkalmazott:

ac) A norma harmadik személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapít meg, ezért az indítványozót nem érinti közvetlenül és jelenvaló módon.⁴⁵¹

Utóbbi értelmezéstől a testület tehát – alapjogvédelmi szempontból helyeselhető módon –

⁴⁴⁵ 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3025/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [4].

⁴⁴⁶ 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3247/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8].

⁴⁴⁷ 3329/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3075/2013. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3049/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [13].

⁴⁴⁸ 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3264/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [12].

⁴⁴⁹ 3110/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19].

⁴⁵⁰ 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [15].

⁴⁵¹ 3104/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8].

eltért, így az indítványozónak mindig azt kell alátámasztania az indítványában, hogy a kérdéses norma rá alapjogsértő módon kihatott-e, és nem azt, hogy ő a norma közvetlen címzettje. Meglehetősen szélesre nyitotta a testület az indítványozás lehetőségét a személyesség vonatkozásában, amikor adott ügyekben úgy foglalt állást, hogy:

- ad) minden ember halandó lévén bármikor kerülhet, akár váratlanul is (egyik pillanatról a másikra), abba a helyzetbe, hogy döntenie kelljen életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításáról (ha egyáltalán képes erre). Az ilyen helyzet előreláthatatlansága és az ember halandó mivolta együttesen megalapozzák *minden ember érintettségét*.⁴⁵²
- ae) titkos megfigyelés esetén *mindenki* „potenciális áldozat”, így az azt rendező törvény szempontjából bárki lehet érintett. A törvény kizárja a megfigyelt személyek utólagos tájékoztatását, ezért az intézkedés alkalmazásának a bizonyítása az indítványozóktól nem várható el. Az Alkotmánybíróság a panaszosokat – a titkos információgyűjtés különleges jellegére tekintettel – érintetteknek tekinti.⁴⁵³

A testület tehát adott esetben, ha az a vizsgált jogszabály jellegéből levezethető, valamennyi ember számára megnyitja az indítványozás lehetőségét, bár jutott már ezzel ellentétes következtetésre is:

- af) Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak *potenciálisan* érinti.⁴⁵⁴

A bírói döntéssel záruló ügyekhez hasonlóan a kivételes panaszoknál is úgy érvel a testület:

- ag) *A szakszervezet, valamint az egyesület a tagjai és más személyek nevében nem járhat el; a szakszervezet és az egyesület tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet, illetve az egyesület érintettségét csak akkor lehet megállapítani, ha a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlenül a szakszervezet érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogaira vagy az egyesület tevékenységével összefüggő jogaira, tulajdonjogára vonatkoznak.*⁴⁵⁵

- ah) *Nem természetes személy* esetében az Alkotmánybíróság az egyedi érintettséget a

⁴⁵² 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [59]-[65].

⁴⁵³ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19], [32]-[33].

⁴⁵⁴ 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3264/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [12].

⁴⁵⁵ 3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3021/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3238/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]; 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]; 3079/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [26].

szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja, tehát csak *közvetlenül a szervezeti működés és joggyakorlás körében felmerülő jogsérelem* alapozza azt meg, a tagok, illetve más személyek érdekében való fellépés önmagában nem.⁴⁵⁶

ai) Az indítványozó a szabályokat azért támadta meg, mert szűkíti az ingyenes oktatáshoz való jogot, és nem biztosít minden gyermek, tanuló számára ingyenes pedagógiai szakszolgálatot és kollégiumi ellátást. Az intézményfenntartó indítványozó e rendelkezéseket tehát a gyermekek jogaira alapozva kifogásolta (véleménye szerint az ő ingyenes oktatáshoz való jogukat szűkíti, és közöttük valósít meg diszkriminációt), nem pedig a saját közvetlen érintettségére hivatkozva.⁴⁵⁷

b) Aktualitás

Az *aktualitás* kérdésében a testület gyakorlata meglehetősen következetlen. Míg néhányszor megengedően úgy vélekedett, hogy az érintettség megállapítható:

ba) ha az alkotmányossági szempontból vitatott jogszabály alkalmazására, érvényesítésére vonatkozó cselekmények még nem történtek meg, de a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelynek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az érintettek számára a panaszolt jogsérelem *záros határidőn belül, elkerülhetetlenül* be fog következni.⁴⁵⁸

bb) A befogadhatóság szempontjából releváns érintettség a panaszosok oldalán *az indítványok benyújtásának pillanatában még nem, de az elbírálás időpontjában már kétséget kizáróan fennáll*, lévén, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.⁴⁵⁹

Ehhez képest később, más alkalmakkor a következőképpen foglalt állást:

bc) az *aktuális* érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni;⁴⁶⁰

bd) nem állapítható meg érintettség, ha a jogsérelem nem következett be, vagyis

⁴⁵⁶ 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]; 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3122/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [6]; 3107/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [6].

⁴⁵⁷ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

⁴⁵⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]; 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [15].

⁴⁵⁹ 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12].

⁴⁶⁰ 3110/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [31]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19].

hipotetikus.⁴⁶¹

Az Alkotmánybíróságnak – az előbbi megoldást választva – következetességre kellene törekednie, mert az indítványok közötti effajta válogatás elbizonytalanítja a panaszosokat, és az eljárás megindítása előtt nem tudják mérlegelni, hogy vajon egy jövőbeni, potenciálisan bekövetkező alapjogsérelmet mikor vihetnek a testület elé, azaz meg kell-e várni annak tényleges bekövetkezését, vagy a testület, preventív módszert alkalmazva, már ezt megelőzve feloldja az alaptörvény-ellenességet. Meglátásom szerint alapjogvédelmi szempontból az a helyesebb, ha a testület a nagy valószínűséggel bekövetkező jogsérelemeket előre megpróbálja megakadályozni.

c) Közvetlenség

A közvetlenség mindkét előbbi fogalomhoz szorosan kapcsolódik, azoktól nehezen elválasztható, és a kivételes panasz fogalmából is adódó követelmény. Azt jelenti, hogy az érintettség akkor állapítható meg, ha

ca) a vitatott szabály közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló rendelkezés, *nincs olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetlenül az alkotmányjogi panasz tárgyát képező, feltételezett alapjogsértést.* Az indítványozók által vélt alapjogsérelem tehát közvetlenül a sérelmezett jogszabály rendelkezésének hatályosulásából következik.⁴⁶²

cb) A közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is.⁴⁶³

cc) Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak közvetetten érinti, a jogsérelem hipotetikus vagy bírói aktus alapján érvényesül.⁴⁶⁴

A közvetlenség kritériumánál különösen érdekes a jogegységi határozatok megítélése az érintettség szempontjából:

cd) az olyan jogszabályok, valamint az Abtv. 37. § (2) bekezdésben meghatározott

⁴⁶¹ 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3264/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [12].

⁴⁶² 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12].

⁴⁶³ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

⁴⁶⁴ 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3264/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [12].

egyéb jogi eszközök esetében, amelyek lényegükénél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül (ilyen például a *jogegységi határozat*, amely csak a bíróságra kötelező, vagy általában a hatóságok és bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok stb.), az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg.⁴⁶⁵

Czine Ágnes alkotmánybíró több alkalommal⁴⁶⁶ különvéleményeiben határozattan bírálta az Alkotmánybíróság felfogását ebben a kérdésben. Véleménye szerint ugyanis az eljárási törvények magukban foglalnak olyan eseteket, amikor a jogegységi határozat közvetlenül érinti az alapul fekvő ügyet, és annak alanyait. Hivatkozik egyrészt a Be. 439. § (3) bekezdésére, amely szerint „[h]a az elvi kérdésben adott iránymutatásból következően a jogegységi határozattal érintett jogerős bírósági határozatnak a terhelt büntetőjogi felelősségét megállapító rendelkezése törvénysértő, a jogegységi tanács a törvénysértő rendelkezést hatályon kívül helyezi, és a terheltet felmenti, illetve az eljárást megszünteti”, másrészt a Pp. 274. § (5) bekezdésében foglalt esetre, amikor a felülvizsgálati eljárásban eljáró tanács jogegységi eljárást kezdeményez, és ezzel egyidejűleg az ügy elbírálását felfüggeszti. Ekkor a közvetlen hatályosulást, álláspontja szerint, az a körülmény alapozza meg, hogy a jogegységi eljárás befejezése után a bírói tanácsnak a jogkérdést elvi jelleggel eldöntő jogegységi határozatnak megfelelő határozatot kell hoznia. Állítása szerint már e két esetre tekintettel sem tehető az a megállapítás, hogy a jogegységi határozatnak ne lenne a peres eljárásban érintettekre közvetlenül kiható hatálya, mert a hivatkozott rendelkezések révén a jogegységi határozatok ténylegesen hatályosulhatnak. Úgy véli, a közvetlen hatályosulás fenti esetei mellett más esetekben is fennállhat olyan körülmény, amelynek folytán a jogegységi határozat bírói döntés „közvetítése” nélkül – közvetlenül – kihat az érintettre. Meglátása szerint ilyen eset az értelmezett – jellemzően anyagi – jogszabály jellegétől függően állhat elő. Érvelésében úgy fogalmaz: „[e]rre jellemző példaként az alapul fekvő ügy szolgál, amelyben éppen a polgári jog érvénytelenségével összefüggő szabályozása révén válik igazolhatóvá, hogy a »jogértelmezés« által a jogegységi határozat közvetlenül hatályosulhat. Ha ugyanis a jogegységi határozat kifejezetten arról rendelkezik, hogy egy szerződési feltétel semmisnek minősül, az esetben a semmisség megállapításához bírói döntésre már nincs szükség [lásd: Ptk. 234. § (1) bekezdés]. E rendelkezésnek a hatályos szabályozásban való továbbélése mellett a Polgári

⁴⁶⁵ 3023/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [8]; 3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]; 7/2015. (III.19.) AB határozat, Indokolás [26]; 3087/2015. (V.19.) AB határozat, Indokolás [18]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [81]; 3223/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [6].

⁴⁶⁶ 7/2015. (III.19.) AB határozat, 3087/2015. (V.19.) AB határozat, 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat

Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) pedig kifejezetten úgy rendelkezik, hogy »[é]rvénytelen szerződésre jogosultságot alapítani és a szerződés teljesítését követelni nem lehet« [Ptk. 6:108. § (1) bekezdés]. Álláspontom szerint a régi Ptk. és az új Ptk. hivatkozott rendelkezései ez esetben megalapozzák a jogegységi határozat közvetlen hatályosulását a felek viszonyában. Ha ugyanis szerződésük érvénytelenné válik, annak teljesítését nem lehet követelni. A semmisség megállapításához pedig nincs szükség bírósági eljárásra.” Amennyiben a jogegységi határozat ténylegesen változást idéz elő a felek szerződéses viszonyában, akkor álláspontja szerint az indítványozónak az Abtv. 26. § (2) bekezdésének megfelelően vizsgált érintettségét megalapozzák.⁴⁶⁷

2.2. Abtv. 29. §-a

Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a *bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés* esetén fogadja be. E törvényi rendelkezésnek meghatározó jelentősége van, ugyanis e befogadhatósági kritériumok megállapításával a jogalkotó legitímálta a beérkezett indítványok Alkotmánybíróság általi szűrését (vagy válogatását?).⁴⁶⁸ Mindez német példából⁴⁶⁹ eredeztethető,⁴⁷⁰ és e szabály alkalmazásának következtében az ottani megoldás honosul meg a magyar jogrendben is.⁴⁷¹ A német alkotmánybíróság e kritérium alapján utasítja vissza a beérkező panaszok többségét, amely azt is mutatja, hogy az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” kritériumát az alkotmánybíróság szabadon értelmezi és használja az alkotmányjogi panaszok túlnyomó többségének visszautasítására.⁴⁷²

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés kritériumának objektív jogvédelmi funkció betöltésére is készítenie kell a testületet, így az eljárás célja nem csupán az érintett

⁴⁶⁷ 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [77]-[83].

⁴⁶⁸ *Naszladi* Georgina: Válogatás vagy szűrés? Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz eljárásban. In: Törő Csaba – Cservák Csaba – Rixer Ádám – Fábíán Ferenc – Miskolczi Bodnár Péter – Deres Petronella – Trencsényiné Domokos Andrea (szerk.): IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013. Jog és Állam 19. sz. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2014. 53-60. o.

⁴⁶⁹ Nemcsak Németországban található azonban meg ez a befogadási szűrő, hanem például Spanyolországban is, ahol az Alkotmánybíróság automatikusan elutasítja azokat a panaszokat, amelyek nem rendelkeznek „különös alkotmányjogi jelentőséggel” (certiorari). *Lachmayer – Hartwig – Alvarez – Göttinger – Sucker*: i.m. 68. o.

⁴⁷⁰ BVerfGG 93a. § (2) a)

⁴⁷¹ A német tapasztalatok értékeléséről lásd *Kelemen*: Van még pálya. 91. o.

⁴⁷² Donald *Kommers*: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press, Durham 1997. 19-20. o.

alapvető jogának a kikényszerítése, hanem alkotmányjogi kérdések tisztázása is. A másik, lényegesen egyértelműbb, a szubjektív jogértelmezésnek szűkebb teret adó befogadási kritérium előírásával a testület vizsgálódása arra irányul, hogy a panaszos alapjogi sérelmének helyreállítása lehetséges-e az alkotmánybírói eljárás következtében azáltal, hogy az alapul fekvő ügyben született bírósági határozat jogi státusát megváltoztatja.⁴⁷³

Az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott érdemi, tartalmi befogadási feltételek ideális esetben a testület hatékonyabb és gyorsabb munkáját segíthetik elő, és a csekélyebb jelentőségű ügyeknél egyszerűbb lezárást, a felszabaduló kapacitások által pedig a bonyolultabb megítélésű ügyekben hatékonyabb elbírálást tehetnek lehetővé. A befogadási szűrőre vonatkozó általános megfogalmazás az alkotmánybírói gyakorlatra bízta a kezdeményezések közötti – semmiképpen sem önkényes – szelektálást,⁴⁷⁴ amely azt a feladatot rója a testületre, hogy következetes joggyakorlatával e fogalmakat tartalommal töltsen meg, és ezáltal egyensúlyt teremtsen a hatékony munkájának megvalósítására való törekvés, valamint a lehetőleg minél szélesebb körű alapjogvédelem érvényre juttatása között.⁴⁷⁵

A két befogadási követelmény elméletileg alternatív jellegű,⁴⁷⁶ így kimerítésüket az Alkotmánybírói minden esetben külön-külön vizsgálja,⁴⁷⁷ azonban a gyakorlatban értelmezésük mégis sokszor összemosódik. Az alábbiakban azokat az eseteket mutatom be, ahol az Alkotmánybírói akár pozitív, akár negatív értelemben, de érdemi megállapításokat tett e befogadási feltételekről. A panasztípusok külön-külön történő vizsgálatát nem tartom indokoltnak, a testület megállapításai általában⁴⁷⁸ valamennyi panasztípus esetén értelmezhetőek.

2.2.1. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű, és bírói döntést érdemben befolyásoló problémák (2012-2016)

Az Alkotmánybírói határozataiban az elmúlt négy évben a következő érvekkel fogadott be alkotmányjogi panaszt ügy, hogy az Abtv. 29. §-ára is érdemben hivatkozott.

⁴⁷³ *Visy*: Az individuális alapjogvédelem i. m. 31. o.

⁴⁷⁴ *Tilk*: Az új típusú... 89. o.

⁴⁷⁵ Lásd Kadlót Erzsébet alkotmánybírói főtanácsadónak a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó... rendezvényén tartott előadásában – korábban már idézett – megjegyzéseit.

⁴⁷⁶ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [19]; 3015/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [23]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]; 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [32]; 9/2015. (IV. 3.) AB határozat, Indokolás [22].

⁴⁷⁷ 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 3032/2014. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [10]; 3107/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [10].

⁴⁷⁸ A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség a kivételes panasznál, bírói eljárás hiányában értelemszerűen nem releváns.

- 1) Az alkotmányjogi probléma *országos elszaporodottsága*, vagy *nagyobb számban ismétlődő, visszatérő jellege* megalapozza annak alapvető jelentőségét.⁴⁷⁹
- 2) Befogadható a panasz, ha a támadott jogszabályi rendelkezések a magánjogi jogviszonyokba történt jelentős gazdasági és *társadalmi hatásokkal* járó állami beavatkozást valósítottak meg.⁴⁸⁰
- 3) Az indítványban felvetett kérdés – a termőföldre vonatkozó *haszonélvezeti jog* 20 év elteltével történő *törvényi megszüntetése* – alapvető alkotmányossági jelentőségű problémát tartalmaz, ezért az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság befogadta és azt érdemben bírálta el.⁴⁸¹
- 4) Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy egy adott pénzügyi szolgáltatás nyújtása során megállapítható legmagasabb díj *állam által történő meghatározása* alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, így érdemben bírálta el az alkotmányjogi panaszt.⁴⁸²

Mindegyik esetben – amelyek gyakran visszatérő jelleggel jelennek meg a befogadási eljárás során – az adott probléma jellege, az ügy *gazdasági vagy társadalmi jelentősége*, illetve az állam magánviszonyokba való beavatkozása indokolta az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként történő elfogadást. Hasonló elv figyelhető meg a következő értelmezésnél is.

- 5) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű annak az alkotmányjogi problémának a vizsgálata, amely *az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű*, mert az Alkotmánybíróság érdemi határozata a jövőre nézve megfogalmazhatja azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe véve a jogalkalmazók az adott jogvitákban kellőképpen mérlegelni tudnak.⁴⁸³
- 6) Alapvető alkotmányossági problémát vet fel az indítványozó, amely nem a konkrét ítélező tevékenység része, hanem *túlmutat az egyedi, bíróság előtti büntetőügy eldöntésén*.⁴⁸⁴

Így tehát az objektív alkotmányvédelmi céllal is befogadja, és érdemben bírálja el a testület az alkotmányjogi panaszt. Ilyen egyedi ügyön túlmutató jelentőségű alkotmányjogi problémának és alapvető alkotmányjogi kérdésnek minősítették például a bírói döntések indokolásának alkotmányossági mércéjét szolgáló, a tisztességes eljárásban rejlő,

⁴⁷⁹ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [22].

⁴⁸⁰ 3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [25].

⁴⁸¹ 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [10].

⁴⁸² 3248/2014. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [13].

⁴⁸³ 3/2013. (II. 14.) AB határozat Indokolás [33].

⁴⁸⁴ 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [16].

minimális követelményrendszer kidolgozását is.⁴⁸⁵

- 7) Érdemben bírálta el az ügyet a testület, mert panaszok *az Alaptörvényben szabályozott tevékenységet végző bírák* Alaptörvényben biztosított jogait érintő szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték.⁴⁸⁶
- 8) Az Alkotmánybíróság, figyelemmel a közjegyzők sajátos jogi helyzetére, úgy ítélte meg, hogy a szolgálat megszüntetésével kapcsolatos kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, így érdemben bírálta el az alkotmányjogi panaszokat.⁴⁸⁷

Az alapvető alkotmányjogi jelentőség tehát adott alanyi körre, annak kiemelt alkotmányos pozíciójára hivatkozással is megállapítható.

- 9) Alapvető alkotmányjogi jelentősége volt annak, hogy az Alkotmánybíróság *az Alaptörvény rendelkezései alapján is állást foglaljon* a jogbiztonság követelménye érvényesülésének alkotmányjogi panaszban való elbíráhatóságáról, valamint a vállalkozáshoz való jog és a diszkrimináció tilalmának *az indítványozók által állított sérelméről*.⁴⁸⁸

A konkrét esettől elvonatkoztatva megállapítható, hogy a testület elvileg érdemben bírál el minden olyan ügyet, amelyben a hivatkozott alapjogsérelemről az Alaptörvénnyel összefüggésben még nem foglalt állást. Hasonló megfontolás mentén:

- 10) befogadható a panasz, ha az Alkotmánybíróság adott alapjog adott jogintézményhez való viszonyát *még nem tisztázta*.⁴⁸⁹
- 11) A testület annak ellenére állapít meg alapvető alkotmányjogi jelentőséget, hogy a vizsgált kérdésben már több határozatában állást foglalt. A befogadás mellett azért döntött, mert úgy ítélte meg, hogy *az Alaptörvény rendelkezései alapján is* állást kell foglalnia a kérdéses joggyakorlat alkotmányosságáról.⁴⁹⁰
- 12) Az Alkotmánybíróság *még nem foglalt állást* a tartós külszolgálat indokolás nélküli megszüntetéséről, azaz a közszolgálati jogviszonyra „rakódó”, a munkáltató mérlegelési joga keretében adható többlet-megbízás megszüntetésének alkotmányosságáról, ezért az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek is, hogy jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről van szó.⁴⁹¹
- 13) Az indítványozók által felvázolt alkotmányossági probléma vizsgálata *az egyedi*

⁴⁸⁵ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20].

⁴⁸⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [70].

⁴⁸⁷ 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [22].

⁴⁸⁸ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [79].

⁴⁸⁹ 3049/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [23].

⁴⁹⁰ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20].

⁴⁹¹ 3101/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [34].

*ügyön túlmutató jelentőségű, mert az Alkotmánybíróság eddig nem vizsgálta a pótmagánvádas eljárásban a pótmagánvádló részére biztosított fellebbezési jog gyakorlati érvényesülését, így arra sem volt módja, hogy meghatározza azokat a szempontokat, amelyek értékelése a jogalkalmazóknak lehetőséget teremt a fellebbezési jog tartalmának az Alaptörvénnyel összhangban álló meghatározásához.*⁴⁹²

Bizonyos esetben az Alkotmánybíróság látszólag valamely jogághoz tartozó probléma alkotmányos jelentőségét figyelembe véve bírált el ügyeket, hivatkozási alpnak adott alapjog korlátozását vagy sérelmét elfogadva.

- 14) Az indítványozó azt állította, hogy az orvosi vények és az orvosi nyilvántartás adattartalma (az orvosi vény esetében a személyes adatok és a BNO kód, az orvosi nyilvántartás esetében a TAJ szám feltüntetése) és ezeknek az adatoknak 15 évig történő tárolása *sérti a személyes adatok védelméhez való jogot*. Az alkotmányjogi panasz tehát alkotmányjogi kérdések tisztázására irányul.⁴⁹³
- 15) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető a panaszban felvetett probléma, miszerint egy védjegybejegyzési kérelem az *Alaptörvény tulajdonvédelmét élvezné* éppúgy, mint a vagyoni értékű jognak minősülő bejegyzett védjegy.⁴⁹⁴
- 16) A törvény érintett rendelkezése *a személyes adatok védelméhez való jog* korlátozását valósítja meg, amelynek az Alaptörvénnyel való összevetése alapvető alkotmányossági kérdés.⁴⁹⁵
- 17) A panaszok a már megállapított és folyósított nyugdíjak egyfajta szociális ellátásá alakítását sérelmezik, továbbá részben a nyugdíjösszeg nominálértéken való csökkentését kifogásolják, valamint *a diszkrimináció tilalmába való ütközést* állítják. Az ügy tehát az időskori megélhetést biztosítani hivatott állami nyugdíjrendszer szempontjából alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányul.⁴⁹⁶
- 18) Az indítvány lényegében két – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint is alapvető alkotmányossági – kérdéskört érint: egyrészt felveti, hogy a munkavállalók (álláskeresők, tanulók) *önrendelkezési joga* (az abból fakadó testi integritás) *korlátozható-e foglalkozás-egészségügyi okból*, ha annak célja a munkavállaló egészségének, testi épségének védelme; másrészt arra keres választ, hogy a

⁴⁹² 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [24].

⁴⁹³ 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [35].

⁴⁹⁴ 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [25].

⁴⁹⁵ 3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [12].

⁴⁹⁶ 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [41].

munkavállalók információs önrendelkezési joga indokoltan korlátozható-e foglalkoztatás-egészségügyi célból.⁴⁹⁷

- 19) Az alkotmányjogi panaszban felvetett probléma – titkos információgyűjtési eszközök és módszerek [házkutatás, a lakás megfigyelése, postai küldemények felbontása, elektronikus kommunikáció (e-mail) megismerése, valamint az online átkutatás] alkalmazása – *szoros kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, az információs önrendelkezési joggal és az emberi méltósághoz való joggal*, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.⁴⁹⁸
- 20) A *közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjog korlátozásának* alkotmányossági feltételrendszerét az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, amely ugyanakkor a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek is minősül.⁴⁹⁹
- 21) Az indítványban felvetett kérdés – *okoz-e alapjogi sérelmet a közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő szolgáltató által elektronikus biztonságtechnikai rendszeren keresztül történő megfigyelés folytatása, a megfigyelés során kép- és hangfelvétel készítése, valamint a készített kép- és hangfelvétel kezelése* – alapvető alkotmányossági jelentőségű problémát tartalmaz.⁵⁰⁰
- 22) Az indítvány az érvelésében az állítja, hogy alaptörvény-ellenes az a törvényi szabályozás, amely lehetővé teszi az önkormányzatok számára a rászorultak vonatkozásában a csak alkalmi segély nyújtását és a rendszeres segély mellőzését. Így megfelel annak a tartalmi feltételnek, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről legyen szó.⁵⁰¹
- 23) A sajtó tájékoztató tevékenységét érintő jogszabályi kötelezettségek értelmezése, ezzel összefüggésben a *médiatartalom-szerkesztés szabadságának alkotmányos határai* alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősülnek.⁵⁰²
- 24) Az indítvány érvelésében azt állítja, hogy alaptörvény-ellenes az a törvényi és rendeleti szabályozás, amely ebfajtánként csak egy *egyesületnek* teszi lehetővé a tenyésztőszervezetként történő elismerést, valamint hogy úgyszintén alaptörvény-ellenes az erre alapozott jogerős bírói döntés. Így az indítvány megfelel annak a

⁴⁹⁷ 3201/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [14].

⁴⁹⁸ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [37].

⁴⁹⁹ 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [21].

⁵⁰⁰ 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [14].

⁵⁰¹ 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [21].

⁵⁰² 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [15].

tartalmi feltételnek, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről legyen szó.⁵⁰³

- 25) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű az a kérdés, hogy sérül-e az Alaptörvényben biztosított joga a *telekalakítási eljárással* érintett ingatlannal szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult személynek az Alaptörvényben biztosított joga azáltal, hogy a telekalakítási eljárásban nem vehet részt félként, a telekalakítási eljárás során hozott döntéssel szemben jogorvoslattal nem élhet.⁵⁰⁴
- 26) Az *adóátvitel tulajdonjogi megítélése*, illetve ezzel összefüggésben az állam és az adózó helyzetének a *diszkrimináció-tilalom szempontjából való* megítélése alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősülnek.⁵⁰⁵
- 27) Alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés az, hogy viszonylag hosszú, ötéves időtartamra *korlátozható-e* a tulajdonos *tulajdonhasználatának joga* úgy, hogy ez alatt az időtartam alatt bizonytalan marad abban a tekintetben, vajon megvásárolják-e végül az ingatlanát.⁵⁰⁶
- 28) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentősége van, hogy sor kerülhet-e határozott időtartamú munkaviszony ex lege megszűnésére, és amennyiben igen, akkor az milyen feltételek mellett tekinthető alkotmányosnak.⁵⁰⁷
- 29) Az ügy felveti a Gytv. hatálya alá tartozó, bejelentéshez kötött rendezvények (gyülekezések) megtartását tiltó törvényi rendelkezések körében a bíróságok zavartalan működése „súlyos veszélyeztetésének” törvényi feltétele értelmezését. Emellett az Alkotmánybíróság az *alapjog gyakorlására közvetlenül kiható*, és emiatt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte meg a BMr.-ben foglalt egyeztetési eljárás szerepének vizsgálatát.⁵⁰⁸
- 30) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentősége van, hogy *sérült-e* az Alaptörvény XIII. cikkébe foglalt *tulajdonhoz való jog* a Bnytv. kifogásolt rendelkezései folytán azzal, hogy az állam a tulajdonjog gyakorlásának teljességét egy magánfél javára kártalanítás nélkül úgy korlátozta, hogy a Bnytv. csak absztrakt módon hivatkozik a tulajdonkorlátozás alapjaként a közérdek fennálltára. Ugyanakkor az indítványozó a közérdek fennálltát nem, csak a

⁵⁰³ 3062/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [23].

⁵⁰⁴ 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [12].

⁵⁰⁵ 3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [14].

⁵⁰⁶ 3126/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [9].

⁵⁰⁷ 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [28].

⁵⁰⁸ 30/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [21].

tulajdonkorlátozás arányosságát vitatja.⁵⁰⁹

Bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság arra hivatkozással fogadta be az indítványt, hogy az abban kifejtett alkotmányos probléma az Alkotmánybíróság *érdemi állásfoglalását*, vagy *alkotmányos követelmény* megállapítását igényli. Ezekben az esetekben épp az alkotmánybíróság eljárás szükségessége az alapvető alkotmányjogi jelentőségű. E kritériumok az alkotmánybírósági mérlegelés lehetőségére utalnak, és egyben tág keretet nyitnak az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések tisztázásához. A befogadási eljárás során, ha érdemi vizsgálat nélkül is egyértelműen ésszerű kétely merül fel az alaptörvény-ellenességre, vagy épp az érdemi döntés szükséges a probléma megoldásához, a panaszt befogadását nem lehet mellőzni.

- 31) *Ésszerű kétely* fogalmazható meg a bírósági ítéletben kifejtett érvelés alaptörvényességével szemben.⁵¹⁰
- 32) Az ügyben *nem volt érdemi vizsgálat nélkül megállapítható*, hogy történt-e, illetve áll-e fenn a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről van-e szó, vagy sem, így a panaszt érdemben kellett elbírálni.⁵¹¹
- 33) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű, hogy az *Alkotmánybíróság állást foglaljon* a kamarai hozzájárulásról a köztehernek minősíthetőség, illetve az indítványozó által állított tulajdonjog sérelme értelmében.⁵¹²
- 34) Alapvető alkotmányjogi jelentősége van annak, hogy az *Alkotmánybíróság állást foglaljon* a képviselői szólásszabadság és a parlamenti fegyelmi jog alkotmányos korlátairól.⁵¹³
- 35) A panasz tartalmaz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mert annak vizsgálatára irányul, hogy a választási kampány időszakában sajtótermékek *milyen alkotmányos követelményeknek* kell megfelelnie a panaszban nevesített alapjogból, a szabad sajtóra vonatkozó szabályból eredően.⁵¹⁴
- 36) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó *alkotmányos követelmények* vizsgálata érdemi alkotmánybírósági eljárást igényel, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat eredménye alapján válaszolhatja meg a bírói

⁵⁰⁹ 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [20].

⁵¹⁰ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [43]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [32]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [18].

⁵¹¹ 3213/2013. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [13]; 15/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [16].

⁵¹² 3149/2013. (VII. 124.) AB határozat, Indokolás [13].

⁵¹³ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [12]; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [12].

⁵¹⁴ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [21].

döntés alaptörvény-ellenességével összefüggésben felmerült kételyeket.⁵¹⁵

- 37) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel: ellentétes-e a bírósághoz fordulás jogával az, hogy érdemi ítélelhozatal helyett a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha személyiségvédelmi perben a felperes a munkáltató helytállási kötelezettsége körébe tartozó esetben is perbe vonja a ténylegesen károkozó munkavállalót. Úgyszintén *érdemi állásfoglalást* igényel a testülettől az, hogy a Pp. 397/D. § (2) bekezdése nem ellentétes-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával.⁵¹⁶
- 38) Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján abban a *kérdésben szükséges állást foglalnia*, hogy a pártatlan ítélkezés alkotmányos védelmének körébe tartozik-e a nyomozás során eljáró bírósági ítélelkezésből történő kizárása, vagyis a büntetőügyben kifejtett bírósági jogértelmezés összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő követelményekkel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokban előadott alkotmányjogi kérdést annak *súlyára és összetett megítélésére*, valamint arra figyelemmel, hogy az egységes bírósági gyakorlat miatt országosan elterjedt, alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek értékelte.⁵¹⁷
- 39) A panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmaz, mert annak vizsgálatára irányul, hogy a választási kampányeszközök egyike alkalmazásának *milyen alkotmányos követelményei* vannak az egyes, a panaszban nevesített alapjogokból eredően. A panaszban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az is, hogy a Kúria egymással összhangban nem álló döntései közül a panasz az időben korábban született, a plakátelhelyezést korlátozó jogértelmezésnek kíván utat nyitni az időben később született kúriai döntéssel szemben.⁵¹⁸
- 40) Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek ítélte, hogy *állást foglaljon* abban a kérdésben, vajon az Alaptörvény XXVIII. cikkének a büntetőjogra, illetve büntető eljárásjogra vonatkozóan megfogalmazott alapjogi rendelkezései kiterjednek-e a versenyfelügyeleti eljárásokra is.⁵¹⁹
- 41) Az Alkotmánybíróság szerint *érdemi vizsgálat szükséges* továbbá abban a kérdésben, hogy mennyiben érinti, illetve sérti az indítványozók által megjelölt alapjogokat a vizsgálandó törvénynek a bíróság kiszabására vonatkozó, a bíróság felső határát

⁵¹⁵ 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [19].

⁵¹⁶ 3238/2015. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [9].

⁵¹⁷ 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19].

⁵¹⁸ 3065/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [17].

⁵¹⁹ 30/2014. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [20], [22].

megállapító rendelkezése, illetve ennek bírói értelmezése. A testület szerint érdemben szükséges megvizsgálni azt is, hogy a bizonyítást, illetve a felek észrevételeinek, álláspontjának előadását érintően felhozott panaszok alaposak-e, valóban sérült-e a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a *nullum crimen sine lege*, illetve *nulla poena sine lege* elv.⁵²⁰

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal arra hivatkozással fogadta be az alkotmányjogi panaszt, mert a *bírói (esetenként korlátozó) jogértelmezés, vagy mérlegelés alkotmányossági felülvizsgálatát* tartotta szükségesnek.

- 42) *Ésszerű kétely* fogalmazható meg a *bírói ítéletben kifejtett érvelés* alkotmányosságával szemben.⁵²¹
- 43) Az alkotmányjogi panasz annak vizsgálatára irányult, hogy az eljáró bíróságok a támadott ítéleteikben *olyan jogértelmezést követtek-e*, amellyel az indítványozó információszabadsághoz való alapjogát korlátozták. Az indítvány ezáltal alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, s nyilvánvaló egyúttal, hogy az indítványozó által állított alaptörvény-ellenesség, amennyiben megalapozott, a bírói döntéseket érdemben befolyásolta.⁵²²
- 44) Az alkotmányjogi panasz annak vizsgálatára irányul, hogy a támadott ítéletekben a Kúria *olyan jogértelmezést követett-e*, amellyel a bírói függetlenséget korlátozta.⁵²³
- 45) Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, ami egyben érdemben befolyásolta a bírói döntést is, hogy törvény kifejezett olyan előírása esetén, amely szerint valamely hatósági döntést „kizárólag” valamely meghatározott bizonyítékra lehet támasztani, van-e helye *szabad bizonyítás* körében más bizonyíték felhasználásának is, vagy ilyen esetben a kizárólagosan felhasználható bizonyíték szabálytalanságára való hivatkozással nem lehetett volna bizonyítottnak venni a szabályszegést, s a későbbiekben ez alapján törvénysértőnek kellett volna tekinteni az ezzel ellentétes hatósági határozatot.⁵²⁴
- 46) Az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály *mely jogalkalmazói értelmezése* találkozik az Alaptörvényben elismert

⁵²⁰ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [39].

⁵²¹ 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]; 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [43]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [32]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [18].

⁵²² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [25]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [24].

⁵²³ 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [37].

⁵²⁴ 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [11] Vö. 3104/2014. AB végzés, Indokolás [6].

jogokban rejlő egyes követelményekkel.⁵²⁵

- 47) A támadott végzésnek a véleménynyilvánítás szabadságát *szűkítően értelmező tartalma felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* lehetőségét.⁵²⁶
- 48) Az indítványozó által állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolta, ugyanis az Ítéletábra – kifejezetten ahelyett, hogy az első fokú végzést hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította volna – az indítványozó által vitatott jogértelmezés miatt utasította el az egyesület változásbejegyzés iránti kérelmét. Az Alkotmánybíróságnak tehát abban a kérdésben kell döntenie, hogy *a kifogásolt bírói jogértelmezés és jogalkalmazás ellentétes-e a tisztességes eljáráshoz, illetve a vallásszabadsághoz való joggal.*⁵²⁷
- 49) Az egyedi ügy alapjogi összefüggéseinek az indítványozók által állított figyelmen kívül hagyása (az alapjogi vonatkozású indokolás állított hiánya) felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.⁵²⁸

Látható tehát, hogy a testület abban az esetben, ha a bírói jogértelmezésnek alkotmányjogi relevanciája van, és megítélése szerint az alkotmányos felülvizsgálatot igényel, akkor az alkotmányjogi panaszokat befogadja és érdemben elbírálja. A testület az Abtv. 29. §-ának értelmezésével próbálja leginkább meghúzni a határt a rendes bíróság hatáskörébe tartozó, valamint az alkotmánybírói felülvizsgálatot igénylő kérdések között.

Az eddigi joggyakorlatot áttekintve tehát az alábbi, jól elkülöníthető esetekben fogadja be a testület az indítványokat, az azokban felvetett alapjogsérelemnek alapvető alkotmányjogi jelentőséget vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tulajdonítva:

- a) az ügy gazdasági vagy társadalmi jelentősége, illetve az állam magánviszonyokba való beavatkozásakor,
- b) egyedi ügyön túlmutató jelentőségű alkotmányjogi problémák esetén,
- c) adott alanyi körre, annak kiemelt alkotmányos pozíciójára hivatkozással,
- d) valamely jogági probléma alkotmányos jelentőségére tekintettel,
- e) ha a hivatkozott alapjogsérelemről az Alaptörvénnyel összefüggésben még nem foglalt állást a testület,

⁵²⁵ 30/2014. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [20], [22].

⁵²⁶ 31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [19]; 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [17].

⁵²⁷ 15/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [22].

⁵²⁸ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [27].

- f) a probléma az Alkotmánybíróság érdemi állásfoglalását, vagy alkotmányos követelmény megállapítását igényli,
- g) bírói (esetenként korlátozó) jogértelmezés, vagy mérlegelés alkotmányossági relevanciáját figyelembe véve.

2.2.2. Az Abtv. 29. §-án alapuló visszautasítások

Az Alkotmánybíróság a tartalmi szűrő értelmezését sok esetben negatív módszerrel végzi, amellyel az indítványozók számára szintén támpontot adhat. Ezek a visszautasítások javarészt az előző pontban felsorakoztatott ismérvek negatív megfogalmazásai.

Az Abtv. 29. §-ra hivatkozás mindazonáltal *a leggyakoribb* visszautasító ok a testület gyakorlatában: ha az indítvány valamennyi formai és egyéb tartalmi feltételnek eleget is tesz, a 29. §-ban foglalt kritériumok alkotmánybírósági próbáját általában nem állja ki.

Az előző pontban már kifejtett, a befogadás során az alkotmánybírósági mérlegelést elismerő szempontokat figyelembe véve visszautasítja a testület az indítványt, ha *előzetesen nem észlel* alaptörvény-ellenességet.

- 1) Az Alkotmánybíróság nem észlel olyan értelmezési hibát, amely az alkotmányi jogokat illetve értékeket sértené.⁵²⁹
- 2) A bíróság – állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban álló – jogszabály-értelmezése *nem ébreszt* alaptörvény-ellenességi *kételyt* a kifogásolt bírói döntéssel szemben.⁵³⁰

A befogadási eljárás során tehát előzetesen vizsgálhatja a testület az alaptörvény-ellenesség valószínűségét. Ennek során azonban rendkívül körültekintően kell eljárnia, ugyanis érdemi vizsgálat ekkor még nem zajlik. Véleményem szerint, csak akkor dönthet a visszautasítás mellett, ha az alkotmányjogi panasz tényállásából egyértelműen, minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy alaptörvény-ellenesség nem állhat fenn. Ellenkező esetben, ha csak kis gyanú is felmerül, a panaszt be kell fogadnia, és érdemben elbírálnia.

A testület az Abtv. 29. §-ával összefüggésben tipikusan a következő indokokra hivatkozik:

- 3) Az indítványozó alkotmányjogi panasza olyan alkotmányjogi kérdéseket vet fel, amelyeket az Alkotmánybíróság a *korábbi döntésében már elbírált* és az indítványt akkor elutasította. Ezeket az ügyeket ugyan – a támadott jogszabályok különböző

⁵²⁹ 3085/2015. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [20].

⁵³⁰ Először 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb 3038/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [23]

volta miatt – nem lehetett ítélt dolognak tekinteni, ugyanakkor az Alkotmánybíróság a korábbi döntéseiben kifejtett érveit az alkotmányossági kérdéseket illetően továbbra is fenntartotta. Mivel az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaztak az Abtv. 29. §-ában előírt olyan – *a korábbi határozatokban kifejtettekhez képest új* – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely az ismételt, érdemi alkotmánybírósági eljárásra okot adhatott volna, ezért a testület ezeknek az alkotmányjogi panaszoknak a befogadását visszautasította.⁵³¹

Az Alkotmánybíróság tehát nem mond ki res iudicatát, ugyanakkor a panaszt arra hivatkozással utasítja vissza, hogy az nem tartalmaz „új” alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Mindez nincs összhangban az Alkotmánybíróságnak az előző pontban ismertetett azzal a gyakorlatával, amely szerint, ha az Alaptörvénnyel összefüggésben adott kérdésben még nem foglalt állást, akkor az megfelel az Abtv. 29. §-ában foglalt követelménynek. A testület tehát önmagával ellentmondásba keveredve az alapvető alkotmányjogi jelentőséget az „új” fogalmával önkényesen szűkíti, amely meglátásom szerint nem helyeselhető, különösen az alkotmányjogi panasz szubjektív jellege miatt.

Nagyon gyakori, kétséget nem ébresztő visszautasítási indok, hogy az indítványba foglalt probléma *nem alkotmányjogi tárgyú*, annak alkotmányjogi vonatkozása nincs:

- 4) A vizsgálandó kérdés nem alkotmányjogi tárgyú, mert az indítványba foglalt jogi probléma a bíróság hatáskörébe tartozó törvényértelmezéssel megoldható lett volna,⁵³² a panaszos agrár-környezetgazdálkodási támogatásra vonatkozó pályázati feltételek alkotmányosságának megítélését kérte,⁵³³ a vizsgálandó kérdés a polgári jogon belül elhelyezkedő szellemi alkotások egyik részletszabályával kapcsolatos.⁵³⁴
- 5) Az indítvány kizárólag magánjogi jellegű, az alkotmánybírósági eljárást megelőző peres eljárásban már eldöntött jogvita ismételt eldöntésére irányul.⁵³⁵

Az alábbi ügyek jól szemléltetik, hogy az indítványozók gyakran tekintenek az Alkotmánybíróságra negyedfokú bíróságként, és olykor a perbeli jogkérdés felülbírálatát várják a testülettől. Az Alkotmánybíróság a *rendes bíróság hatáskörébe tartozó* jogértelmezési kérdések felülvizsgálatába azok alkotmányjogi relevanciája nélkül azonban nem bocsátkozhat, amely elvet az elmúlt négy évben számos módon, hasonló tartalommal kifejezésre is juttatott.

⁵³¹ Először 3015/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]; legutóbb 3187/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [10].

⁵³² 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [19].

⁵³³ 3018/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [10].

⁵³⁴ 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5].

⁵³⁵ 3364/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [9].

- 6) A bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon,⁵³⁶ amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését.⁵³⁷
- 7) Az indítvány konkrét ügy kapcsán felmerült, a bűncselekmény elkövetési magatartását és a bírói gyakorlatot érintő törvényértelmezési kérdésre irányult, és az eljáró bíróságok döntéseinek – meghatározott jogi aspektusból történő – kritikai értelmezését fogalmazta meg, de nem tartalmazott alkotmányjogi szempontokra épített érvelést.⁵³⁸
- 8) Nem értékelhető alapvető alkotmányjogi kérdésként, ha egy bizonyítási indítványt a bíróság mérlegelési jogkörében nem teljesít, mert ettől még nem válik az egész eljárás tisztességtelenné, és ezáltal alaptörvény-ellenessé. Ennek a kérdésnek a vizsgálata csak szélső esetben lehet az alkotmánybírói eljárás tárgya, ellenkező esetben ugyanis a rendes bírósági eljárásokban részt vevő valamennyi fél – akivel szemben a bíróság valamit nem teljesített – a bírósági határozat alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatnak álcázott, valójában azonban a rendes bírósági határozatot felülbírálni kívánó indítvánnyal fordulhatna az Alkotmánybírósághoz. Ezzel viszont az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.⁵³⁹
- 9) A panasz nem alkotmányossági, hanem törvényességi-jogalkalmazási kérdésre vonatkozik.⁵⁴⁰
- 10) Az indítványozó által felvetett jogértelmezési és joggyakorlati aggályok nem alkotmányossági kérdések.⁵⁴¹
- 11) Az Alkotmánybíróságnak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének felülbírálatára azonban

⁵³⁶ Először 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb 3245/2015. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [17].

⁵³⁷ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16].

⁵³⁸ 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [4]-[5].

⁵³⁹ Először 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; legutóbb 3152/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [15].

⁵⁴⁰ Először 3163/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [17]; legutóbb 3172/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [18].

⁵⁴¹ 3198/2014. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3269/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13]; 3220/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [18].

már nem rendelkezik hatáskörrel.⁵⁴²

- 12) A tényállás megállapítása, a bizonyítékok mérlegelése, értékelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára.⁵⁴³
- 13) A testület álláspontja szerint az ésszerű határidőn belüli eljáráshoz való jog sérelme a bírói döntés érdemét nem befolyásolja, így az eljárás elhúzódása miatt bekövetkezett jogsérelem az alkotmánybírói eljárásban nem orvosolható.⁵⁴⁴
- 14) A valódi alkotmányjogi panasz nem jelent újabb jogorvoslati lehetőséget a törvénysértő, vagy a felek által annak ítélt bírói határozatokkal szemben. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, és az abban biztosított jogokat védi. A törvények értelmezése a bíróságok feladata, az Alkotmánybíróság csak a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit jelölheti ki.⁵⁴⁵
- 15) A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz intézménye nem jelenti a bírói szervezeten belüli, további jogorvoslattal már nem támadható döntések által okozott jogsérelmek általános orvoslásának eszközét.⁵⁴⁶
- 16) Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélezés, a bírói jogalkalmazás minősítése, esetleges megváltoztatása, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és küszöbölje ki az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.⁵⁴⁷
- 17) A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése önmagában nem teszi tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem zárhatók ki, azoknak a lehetőségét az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.⁵⁴⁸
- 18) Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszeljárásokban a bírósági ítéletek *alkotmányossági szempontú* felülvizsgálatát végzi, így sem az nem tartozik a hatáskörébe, hogy a jogvita ügy rendes bíróságok által megállapított tényállását

⁵⁴² Először 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb 3239/2015. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [16]. E kérdéshez lásd még *Naszladi Georgina: The Hungarian Constitutional Court's judgement concerning the preliminary ruling procedure – comments on a rejection order.* Pécs Journal of International and European Law. Pécs Journal of International and EU Law 2015. 1. sz. 37-43. o.

⁵⁴³ Először 3359/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [8]; legutóbb 3006/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [11].

⁵⁴⁴ 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8].

⁵⁴⁵ Először 3078/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [22]; legutóbb 3233/2015. (XI. 23.) AB végzés, Indokolás [15].

⁵⁴⁶ 3004/2013. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [13]; 3166/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [8].

⁵⁴⁷ 3005/2013. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [11]; 3181/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [44]; 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [20]; 3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [216]; 3014/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14].

⁵⁴⁸ 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]; 3065/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [11]; 3090/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [10].

felülmérlegelje, sem pedig az, hogy az indítványozót megillető kártalanítás jogalapjáról döntsön, ezek ugyanis nem alkotmányossági kérdések.⁵⁴⁹

- 19) Az indítvány nem tesz eleget az Abtv. 29. §-ának, mert a benyújtott alkotmányjogi panasz valójában az ügyben hozott bírósági döntés(ek) tartalmi és nem alkotmányossági kritikája. Az indítványozó egyrészt az ítéletekben foglalt megállapításokat: a tényállást és a bizonyítékok értékelését, másrészt a perben eldöntött kérdést kifogásolta.⁵⁵⁰
- 20) A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.⁵⁵¹
- 21) Az Alkotmánybíróság nem veheti át az igazságszolgáltatás szerepét és nem jogosult – a bírói mérlegelés körébe tartozó –, egyébként jogerősen elbírált és a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság által ítélettel felülvizsgált jogvita ügyében további jogorvoslati fórumként eljárni.⁵⁵²
- 22) Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján eljárva is csak a bírói döntést befolyásoló alapjogi sérelem, alaptörvény-ellenesség alapján jogosult az igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó jogszolgáltató tevékenységbe beavatkozni. A bíró jogszabály-értelmezését csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ellentétes az Alaptörvénnyel, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok sérelméhez vezet. Önmagában az a tény, hogy a bírósági ítéletben foglalt indokolással az érintett személy, vagy szervezet nem ért egyet, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy más tényleges alapjogsérelemet okozó jogalkalmazói tevékenység hiányában nem alapozza meg a bírói ítélet

⁵⁴⁹ 3116/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [19]; 3044/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [10].

⁵⁵⁰ 3133/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11]; 3148/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11]; 3003/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3104/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [13]; 3183/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [17]; 3184/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [34].

⁵⁵¹ Először 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]-[14]; legutóbb 3230/2015. (XI. 23.) AB végzés, Indokolás [18].

⁵⁵² 3143/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [25].

Alkotmánybíróság által történő felülmérlegelését, annak megsemmisítését.⁵⁵³

- 23) Önmagukban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak.⁵⁵⁴
- 24) Az alkotmányjogi panasz értelmét, és az Alkotmánybíróság feladatát értenénk félre, ha az Alkotmánybíróság – hasonlóan egy rendes bírósági felülvizsgálati fórumhoz – a bírósági döntések korlátlan felülvizsgálatát végezné pusztán amiatt, mert egy téves döntés érintheti a sérelmet szenvedett fél alapvető jogait. Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság csak „alkotmányjogi sérelem” esetén avatkozhat be, önmagában az, hogy egy bírói döntés az alkalmazandó joghoz mérve esetleg objektív mérce szerint hibás, nem ok a beavatkozásra; csak az olyan hiba számít, amely alapjogok teljes figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg.⁵⁵⁵
- 25) Önmagában az a tény, hogy az érintett személy a munkáltató intézkedésének megtámadására nyitva álló határidő mértékével, az ezt megállapító bírósági döntésekben foglalt indokolásokkal nem ért egyet, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy más tényleges alapjogsérelemet okozó jogalkalmazói tevékenység hiányában nem alapozza meg a bírói ítélet Alkotmánybíróság által történő felülmérlegelését, annak megsemmisítését.⁵⁵⁶
- 26) Önmagában az, hogy az egyes jogszabályoknak mi a helyes tartalma, bírósági jogértelmezés kérdése, a téves jogértelmezés pedig önmagában nem vezet szükségképpen az Alaptörvény sérelmére.⁵⁵⁷
- 27) Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a bizonyítási eljárás eredményének felülmérlegelésére az alkotmányjogi panasz eljárás nem adhat keretet, mert ebben az eljárásban csak a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség felülvizsgálatára kerülhet sor.⁵⁵⁸
- 28) Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok

⁵⁵³ 3159/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [14]; 3183/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [20].

⁵⁵⁴ Először 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; legutóbb 3260/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [13].

⁵⁵⁵ 3037/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [29]-[30]; 3082/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [18]; 3182/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [10].

⁵⁵⁶ 3039/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [19].

⁵⁵⁷ 3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [19].

⁵⁵⁸ 3116/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [54]; 3039/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [19]; 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [20]; 3228/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8].

eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitáknak – a jogszabályok alkalmazásával történő, és a bíróság diszkrecionális jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Jelen ügyben – az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett eldöntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre.⁵⁵⁹

- 29) Önmagában az a tény, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékokat a bíróságok az indítványozótól eltérő módon értékelték, azokból nem az indítványozó által helyesnek vélt következtetést vonták le, még nem teszi az eljárást tisztességtelenné. Nem lehet tehát alkotmányossági vizsgálat tárgya, hogy a bíróság milyen tényeket, bizonyítékokat vett figyelembe, és hogyan értékelte azokat.⁵⁶⁰

Az Alkotmánybíróság tehát próbálja körülhatárolni az igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdéseket, és a lehető leginkább igyekszik tartózkodni a határ megsértésétől. A visszautasító indítványok hivatkozásait áttekintve megállapítható, hogy a testület legtöbbször e körülményre hivatkozik, és néha túlzottan óvatos, az indítványozó szempontjából kedvezőtlen következtetésekre jut.

Bizonyos kérdések esetén pedig a jogalkotás, mint önálló hatalmi ág tiszteletben tartása vezet a visszautasításhoz:

- 30) Nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a felszámolási eljárásban emelt kifogás ellen enged-e a törvény perújítást.⁵⁶¹

A teljesség igényéhez hozzátartozik az is, hogy vannak olyan esetek, amikor a tartalmi szűrők vizsgálatáról az Alkotmánybíróság hallgat, és nem ad semmilyen fogódzót a joggyakorlat számára.⁵⁶² Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy az

⁵⁵⁹ 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [16]; 3004/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [19]; 3050/2015. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [17].

⁵⁶⁰ 3202/2013. (X. 31.) AB végzés, Indokolás [10]; 3006/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13].

⁵⁶¹ 3078/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [9].

⁵⁶² 4/2013. (II. 21.) AB határozat, 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, 3152/2013. (VII. 24.) AB határozat, 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, 3152/2013. (VII. 24.) AB határozat, 29/2013. (X. 17.) AB határozat, 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat, 1/2014. (I. 21.) AB határozat, 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3243/2014. (X. 3.) AB határozat, 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, 10/2015. (V. 4.) AB határozat, 13/2015. (V. 14.) AB határozat, 3090/2015. (V. 19.) AB határozat

előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé. Ugyanakkor, ha gyakran él a testület ezzel a lehetőséggel, az indítványozók a sötétben tapogatózva próbálják behatárolni, vajon mit fogadhat el a testület alapvető alkotmányjogi jelentőségű problémaként. Az is előfordul, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőség meglétét⁵⁶³ vagy hiányát⁵⁶⁴ csupán megállapítják, de azt nem magyarázzák, indokokkal nem támasztják alá.

Az alkotmánybíróeseti jog áttekintésével megállapítható, hogy a testület a legnehezebb helyzetben a jogvédelmi szint behatárolásánál akkor van, ha a bírói döntés, a konkrét bírói jogértelmezés felülvizsgálatát kell elvégeznie. Az előbb ismertetett befogadási rutinból már felsejlett, hogy a testület következetesen próbál határvonalat húzni a bírói jogalkalmazás és annak alkotmánybíróeseti felülvizsgálata között.⁵⁶⁵ Előfordulnak azonban olyan ügyek is, ahol e határvonal Alkotmánybíróeset általi megsértése kérdéses.⁵⁶⁶ Így például az 1/2015. (I. 16.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben a testület több olyan megállapítást tett, amelyek a konkrét bírói mérlegelés körébe sorolandók,⁵⁶⁷ míg például a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban, saját hatáskörét kiterjesztően értelmezve, vizsgált olyan kérdést, amelyet a jogalkotó bírói hatáskörbe utalt.

Míg egyes esetekben tehát a testület már-már túlzottan óvatosan kerüli annak a gyanúját, hogy a rendes bíróság hatáskörébe tartozó kérdésben eljárjon, addig más alkalmakkor kiterjesztően értelmezi felülvizsgálati hatáskörét, és olyan kérdések elbírálásába bonyolódik, amelyre nincs feljogosítva. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy utóbbi esetekben szinte kivétel nélkül valamelyik alkotmánybíró próbál

⁵⁶³ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [20]; 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [9]; 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [23]; 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [36]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [14]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [21].

⁵⁶⁴ 3095/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [15]; 3177/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [7]; 3178/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [15]; 3036/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [16]; 3037/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [25].

⁵⁶⁵ A probléma elméleti háttéréhez lásd Vissy Beatrix: A valódi alkotmányjogi panasz legitimitása Hans Kelsen szemszögéből. *Közjogi Szemle* 2015. 3. sz. 40-41. o.

⁵⁶⁶ A német Szövetségi Alkotmánybíróeset ilyen esetben a szélesebb körű felülvizsgálat érdekében a beavatkozás intenzitására hivatkozik. Az alapjogsértés súlyosságával nő a „különös alkotmányvétség” veszélye. Minél súlyosabb tehát a bírósági határozat alapjogsértése, annál behatóbbnak kell lennie az alkotmányosság felülvizsgálatának [BverfGE 61, 1 (6); 75, 302 (314)] A teljes körű felülvizsgálat akár a tényállás megállapításának és értékelésének vizsgálatához is vezethet. *Zakariás: A bírósági határozatok...* 94. o.

⁵⁶⁷ Így különösen nem lenne helye annak az Alkotmánybíróeset általi kérdés meghatározásnak, hogy a terhelt a büntetőeljárásban vizsgált elkövetési magatartással, egyes megnyilvánulásaival – mint „gyalázkodó értékítéletekkel” – becsületsértést valósított-e meg. Hasonlóképpen nem az Alkotmánybíróeset feladata lenne annak eldöntése, hogy a konkrét tényállás körülményei között az ügyvédi hivatás gyakorlója közszereplőnek minősül-e vagy sem; amellett, hogy a közügyek megvitatásával való kapcsolat – vagy ennek hiánya – a perdöntő, ennek a kérdésnek a tényállás tükrében történő eldöntésére a rendes bíróság rendelkezik hatáskörrel. 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [71].

a testülettel szemben kontroll funkciót gyakorolni, de legalábbis az esetleges alkotmánybíróági túlkapásra párhuzamos indokolásban, vagy különvéleményben felhívni a figyelmet.⁵⁶⁸

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatának áttekintésével megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz befogadási kritériumai széles mozgásteret biztosítanak a testületnek az ügyek szűrésére,⁵⁶⁹ és az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” objektívizálása meglehetősen nehéznek tűnik. E feltételnek elsősorban olyan problémák felelhetnek meg, amelyek megoldásához nem nyújt segítséget sem az Alaptörvény, sem pedig az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, illetve amelyekben a jogtudomány megosztott, vagy a probléma túlmutat az egyedi ügyön. Meggyőződésem szerint a testületnek a továbbiakban is arra kell törekednie, hogy e szempontokat következetesen alkalmazza, és feltétlenül kerülje el annak lehetőségét, hogy az alkotmányjogi panaszindítványok között szűrés helyett válogatni lehessen.

3. Az alkalmazási tilalom problematikája

Az alkalmazási tilalom, mint az alkotmányjogi panasz egyik jogkövetkezménye, az eljárásjogi fejezetben már részben elemzésre került. E helyen az önállóan alkalmazási tilalom megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos problémakört ismertetem. A gyakorlati fejezetben való tárgyalást (holott dogmatikai és eljárásjogi aspektusok is felmerülnek) elsősorban az indokolja, hogy az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos megfontolásait konkrét jogesettel, valamint annak alapjául szolgáló korábbi alkotmánybíróági döntésekkel szemléltetem.⁵⁷⁰ Úgy vélem, a problémakör teljes körű megértéshez elengedhetetlen, hogy vázoljam, milyen következtetések mentén jutott el az Alkotmánybíróság az azóta is alkalmazott megállapításaihoz.

3.1. Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB végzéséhez

Az Alkotmánybíróság a 3042/2013. (II. 28.) AB végzésben (a továbbiakban: Abv.) a *kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő, pro futuro hatállyal alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabály konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panasszal* foglalkozott. Az indítványozó a vitatott

⁵⁶⁸ Kelemen Katalin: Dissenting Opinions in Constitutional Courts. *German Law Journal* 2013. Vol. 14. No. 8. 1345-1371. o.

⁵⁶⁹ http://www.ekint.org/ekint_files/File/vitairat_resnyire_zart_ajto.pdf (2015. február 11.)

⁵⁷⁰ Naszladi Georgina: Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege: Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013 (II. 28.) AB végzéséhez. *Fundamentum* 2013. 1. sz. 76-83. o.

törvényi rendelkezés – az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése és a hatályvesztés közötti időszakban való – *alkalmazása utólagos kizárására*, a jogszabály alkalmazása miatt keletkezett alapjogsérelmek orvoslására kérte a testületet, amely a befogadást visszautasította. Az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – szempontból fontos következménye az Alkotmánybíróságnak az az állásfoglalása, amely szerint *alkotmányjogi panasz-indítvánnyal nem kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul*. E megállapítással a testület az alkotmányjogi panasz *jogorvoslati jellegét veszélyezteti*, és az egész jogintézmény jövőbeli sorsát negatív irányba befolyásolja.

3.1.1. Tényállás

Az alkotmányjogi panasz indítványozója kormánytisztviselőként dolgozott. A munkáltatói jogkör gyakorlója az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát – a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjt.) alapján – *indokolás nélküli felmentéssel szüntette meg*, mégpedig *2011. január 16-i* hatállyal. Az indítványozó a munkáltató intézkedésével szemben munkaügyi pert kezdeményezett, egyebek mellett annak megállapításáért, hogy a munkáltató a szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg. Az indítványozó által megindított peres eljárás folyamatban léte alatt, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló absztrakt normakontroll keretében hozta meg az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatát (a továbbiakban: Abh 1.), amelyben – egyéb rendelkezések mellett – megállapította a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, és azt *2011. május 31-i*, tehát *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.⁵⁷¹ Az indítványozó ügyében elsőfokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság *2011. április 1-jén* kelt ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, és megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján jogszerű volt a felmentés, mert a jogszabály szerint a munkáltatót nem terhelte indokolási kötelezettség. A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság *2011. november 11-én* kelt jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Döntését – egyebek mellett – a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjára alapította, és indoklásában utalt arra is, hogy amikor a munkáltató a felmentést az indítványozóval közölte, a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja hatályos volt, annak hatályán a később az e tárgyban meghozott Abh 1. sem változtatott. Az indítványozó *2012. március 20-án* alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál,

⁵⁷¹ A Ktjt. 8. § (1) bekezdése szerint: „A kormánytisztviselői jogviszonyt *a*) a kormánytisztviselő lemondással, *b*) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”

amelyben kérte, hogy a testület állapítsa meg a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenességét, továbbá a jogerős bírói ítéletet semmisítse meg, valamint *zárja ki* a Kjtj. 8. § (1) bekezdése *alkalmazhatóságát a konkrét munkaügyi perben*.

3.1.2. Előzmények

Az alkotmányjogi panasz tárgyában született Abv.-hez szorosan kapcsolódik három korábbi alkotmánybírói határozat, amelyekben a felsorakoztatott érvrendszer alapjaiban határozta meg a vizsgált ügyben kialakult többségi álláspontot, ezért a probléma megértése miatt áttekintésük nélkülözhetetlen.

3.1.2.1. *Abh 1. – a pro futuro megsemmisítés indoka*⁵⁷²

Az Abh 1. – ahogy arra a tényállás is utalt – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján *a Kjtj. 8. § (1) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánította, és azt pro futuro hatállyal megsemmisítette*.

Az indítványozók mindegyike a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontja azon rendelkezésének alkotmányosságát vitatta, amely módot adott arra, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő jogviszonyát indokolás nélkül megszüntesse. Az Alkotmánybíróság az Abh 1.-ben a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálata során a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát – mivel azt az indítványozók nem vitatták – nem vizsgálta. A támadott törvényi rendelkezésben azonban az „indokolás nélkül megszünteti” szövegrész egyaránt vonatkozott a kormánytisztviselő lemondására és a munkáltató által történő felmentésre is, így a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem tette lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdését megsemmisítette.

Az Abh 1. meghozatalakor hatályban volt még az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.), amelynek 42. §-a szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – főszabályként – a határozat közzétételét követő napon veszti hatályát. A rég. Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást

⁵⁷² A határozat részletes elemzéséhez lásd Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról. *Jogesetek Magyarázata* 2011. 2. sz. 3-11. o.

kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A pro futuro megsemmisítés két előfeltétele, hogy a) a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, továbbá, hogy b) az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés.⁵⁷³ E konkrét ügyben a testület figyelemmel volt arra, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul maradt, emiatt időt kívánt biztosítani a jogalkotónak arra, hogy az Alkotmánynak megfelelő szabályokat megalkossa, és így a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve, 2011. május 31-i hatállyal, pro futuro semmisítette meg.

Az Abv. szempontjából szükségesnek tartom kiemelni, hogy utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében megállapított alkotmányellenesség esetén alkalmazási tilalom kimondására – egyedi ügy hiányában – az Abh 1.-ben *fogalmilag* nem kerülhetett sor.

3.1.2.2. 35/2011. (V. 6.) AB határozat – alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések

A 35/2011. (V. 6.) AB határozat (Abh 2.) a vizsgált alkotmánybírói végzés előzményeinek sorában szintén meghatározó szerepet tölt be. E határozatában a testület – korábbi gyakorlatától eltérve – megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a bíró utóbb – az előtte folyamatban levő konkrét ügyben – *kizárólag* a korábban alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály *alkalmazási tilalmának kimondása* miatt forduljon az Alkotmánybírósághoz.

Az Abh 2.-ben az Alkotmánybíróság a régi Abtv. 43. § (1)-(2), illetve (4) bekezdéseit értelmezte. Megállapította, hogy a testület alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesüljön a jogrendben. A jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében – az Alkotmánybíróság *egyéni alkotmányvédelemben fennálló alkotmányos kötelezettsége*, valamint *a bíróság előtti egyenlőség* alkotmányos eljárási elve alapján – a testület arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai megadják a lehetőséget *a bírói kezdeményezések esetében*, az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának *általános, minden folyamatban lévő perre kiterjedő kizárására*, illetve arra is, hogy korábban megállapított alkotmányellenesség esetén *az alkalmazási tilalomról*

⁵⁷³ [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549-550.]

önállóan döntsön. A testület kimondta, hogy olyan esetben, amikor a konkrét peres eljárásban a bíró – alkotmányos kötelezettségeinek eleget téve – az alkalmazandó jog alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezi, az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség hatálya *főszabály szerint* kiterjed minden, az alkotmánybírósági ügygel megegyező ténybeli és jogi alapból származó folyamatban levő peres eljárásra is. Meg kell adni továbbá annak a lehetőségét is, hogy a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll eljárásban megállapított alkotmányellenes norma általános alkalmazási tilalom kimondása hiányában se érvényesülhessen a folyamatban levő, *azonos ténybeli alapból származó, ugyanazon jog alapján megítélendő*, de az Alkotmánybíróság elé nem jutott eljárásokban. Mindezt az alkotmányos jog érvényesítésének bírói kötelezettsége, a peres felek bíróság előtti egyenlőséghez, illetve a törvényes bíróhoz való alapjogainak érvényesíthetősége indokolta. Ezért a testület szerint az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alapból származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban levő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét. Mivel a bíró alkotmányos felhatalmazása az alkotmányellenes jog mellőzésére nem terjed ki, ezért lehetőséget kellett biztosítani arra is, hogy csak alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést is érdemben vizsgálhasson az Alkotmánybíróság.

3.1.2.3. Közvetlen előzmény: a 34/2012. (VII. 17.) AB határozat

A 34/2012. (VII. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh 3.) az Abv. közvetlen előzményének tekinthető, amely ugyanakkor érvrendszerében kifejezetten az Abh 2. megállapításaira támaszkodik.⁵⁷⁴

Az Abh 3.-ban az Alkotmánybíróság *folyamatban levő ügyekben alkalmazandó alkotmányellenes jogszabály* – jelesül a Kjt. 8. § (1) bekezdése – *alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezések* tárgyában döntött.

Az Abh 1. meghozatalát követően számos bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, s kérték a Kjt. 8. § (1) bekezdésének, különösen a 8. § (1) bekezdés b) pontjának az előttük folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatósága kizárását. A bírák indítványukat azzal indokolták, hogy miután az Alkotmánybíróság 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, a perekben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, amelyeknek az alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az Abh. 1.-ben

⁵⁷⁴ Megjegyzendő, hogy ezekre a megállapításokra a testület először a 3013/2012. (VI. 21.) AB határozatában jutott.

már megállapította. Arra is hivatkoztak, hogy ha az előttük folyamatban levő perekben alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, az ellentétes lenne alkotmányos kötelezettségeikkel.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat *elutasította*. A többségi indokolás kiindulópontként tekintett arra a tényre, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése absztrakt utólagos normakontroll keretében történt. A testület az indokolásban elsősorban azt hangsúlyozta: az Abh 2. ugyan lehetőséget adott arra, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezzék a bíróságok, *de csak abban az esetben, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított meg alkotmányellenességet* és rendelt el a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyben konkrét alkalmazási tilalmat.⁵⁷⁵ A többségi álláspont szerint az Abh 2.-ben nem terjesztették ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét az olyan esetekre, amikor az alkotmánybírósági határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született, és *nem tette lehetővé azt sem*, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően *kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be.*⁵⁷⁶ A többségi érvelés azzal folytatódott, hogy absztrakt normakontroll eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának és a jogszabály megsemmisítésének általában ugyanolyan hatásúnak kell lennie, mint amilyen a jogalkotói hatályon kívül helyezésnek van, vagyis főszabály szerint az AB határozatnak sem lehet visszaható hatálya, kivéve, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabály alaptörvény-ellenes értelmezése alapján számos tényállás keletkezik folyamatosan, amelyek eltérő szakaszban, vagy az eljárások különféle fázisaiban lehetnek. Az Abh 1. pro futuro hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, és konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat; nyilván azért, mert nem bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról kellett döntenie. A testület szerint *ezért* a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett

⁵⁷⁵ Ehhez lásd korábban: 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [22].

⁵⁷⁶ 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [25]. Megjegyzem, e következtetésre az Alkotmánybíróság azért jutott, mert az Abh 2.-ben olyan alaptörvényellenes-jogszabály konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását kezdeményezték a bírák, amelyet a bíróság szintén konkrét utólagos normakontroll keretében semmisített meg. Igaz, hogy az Abh 2.-ben a testület nem mondta ki, hogy alkalmazási tilalmat önállóan is lehet kezdeményezni abban az esetben, ha az alkotmánybírósági határozat absztrakt normakontroll eljárás, vagy alkotmányjogi panasz alapján állapít meg alaptörvény-ellenességet, de erre már csak azért sem került sor, meg az Abh 2. alapjául szolgáló konkrét ügyben e kérdésekben a testületnek nem kellett döntenie.

jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az Abh 3.-ban sem mondja ki a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazhatatlanságát a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyekben.

3.1.3. Az Abh 3. kritikája

Meggyőződésem szerint az Alkotmánybíróság az Abh 3.-ban megfogalmazott többségi indokolása helytelen következtetéseken alapszik, amely nemcsak a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll eljárás indítványozásának lehetőségét szűkítette le, de – az Abv.-n keresztül – az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának a lerontásához is vezetett.

Az Abh 3. érdemi kritikája előtt röviden szükséges áttekinteni a döntés időpontjában hatályos jogi szabályozást. Az Abtv. 25. §-a szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásánál olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, *vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította* – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve *az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását*. A régi Abtv.-ben foglaltakhoz képest lényeges újítás a szabályozásban, hogy – az Abh 2.-ben tett alkotmánybírósági megállapításokkal is összhangban – a törvény lehetőséget ad a bírácoknak arra, hogy amennyiben az előttük folyamatban lévő konkrét eljárásban olyan jogszabályt kellene alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, úgy kérhetik a testülettől *kizárólag a norma alkalmazási tilalmának kimondását*.

Ilyen helyzet, vagyis az, hogy az Alkotmánybíróság által már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia a bírónak, *egyrészt* akkor állhat elő, ha a jogszabályt a főszabálynak megfelelően,⁵⁷⁷ azaz *ex nunc* hatállyal semmisíti meg a testület. Az Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint a jogszabály megsemmisítése ugyanis nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ha tehát adott jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében *ex nunc* hatállyal semmisít meg a testület – és egyedi ügy nem lévén alkalmazási tilalomról nem kell döntenie – a folyamatban levő bírósági eljárásokban

⁵⁷⁷ Abtv. 45. § (1) bek.: „A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható...”

a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia. Ha a testület bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabály *az eljárásra okot adó ügyben* nem alkalmazható. A többi folyamatban levő bírósági eljárásban azonban – hacsak az Abh 2. által a bírói kezdeményezések esetére lehetővé tett általános alkalmazási tilalmat az Alkotmánybíróság nem mondta ki – az alkotmánybírósági határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak továbbra is az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia.

A bíró *másrészt* akkor találkozhat az előtte folyamatban levő eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kötelezettségével, ha a jogszabályt a testület az Abtv. 45. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján *pro futuro* hatállyal semmisíti meg. Ahogy arra az Abh 3. többségi indokolása is utal, a *pro futuro* megsemmisítés az alaptörvény-ellenes jogszabály határozott idejű alkalmazás lehetőségével és egyben kötelezettségével jár mindenki számára. A testület az 1813/B/2010. AB határozatában egyértelművé tette, hogy amikor az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazással élve – amennyiben az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja – az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, amely az ügyben eljáró bíróság számára irányadó.

Az Abtv. korábban hivatkozott 25. §-a azonban *nem tesz különbséget* a fenti eshetőségek között, azaz nem szűkíti le az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések lehetőségét csupán arra az esetre, amikor az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésére konkrét utólagos normakontroll keretében került sor. Pokol Béla alkotmánybíró az Abh 3.-hoz fűzött párhuzamos indokolásában szintén azt hangsúlyozta, hogy az Abtv.-ben megjelenő új kötelezettséget – ti., hogy ezentúl a bírónak nemcsak akkor kell az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha valamely jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, hanem akkor is, ha már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia – nem korlátozza a szabályozás az alaptörvény-ellenesség kimondásának valamelyik fajtájára, hanem azt általános jelleggel határozza meg.

Egyetértve Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontjával, leszögezhető, hogy a testület az Abh 2.-ben nem terjesztette ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének a lehetőségét olyan esetekre, amikor az alkotmánybírói határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született, valamint nem bíralt el alkotmányjogi panaszt, és így nem tette lehetővé azt sem, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be. Mindebből azonban *nem következik*, hogy azt az Abh 3.-ben a testület ne tehette volna meg. Az Abh 2.-re történő hivatkozás nem alapozza meg, hogy az Alaptörvényre, és különösen az új Abtv. 25. §-ra figyelemmel az Alkotmánybíróságnak nem kellene elbírálnia a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést, vagy alkotmányjogi panaszt, akár abban az esetben is, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság korábban utólagos absztrakt normakontroll eljárásban semmisítette meg.

A testületet maga az Abtv. hatalmazza fel a 45. § (4) bekezdésében arra, hogy az a főszabálytól, tehát a korábban már hivatkozott 45. § (1)-(3) bekezdésében megállapítottaktól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve *a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja*. E rendelkezésre is tekintettel, az Alkotmánybíróságnak tehát az Abh 3.-ben azt kellett volna megvizsgálnia, hogy fennállnak-e az alkalmazási tilalom elrendelésének az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt feltételei.

3.1.4. Abv.-ben foglalt többségi döntés lényege

Az Alkotmánybíróság a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és a bírói ítélet megsemmisítésére, valamint *a támadott jogszabályi rendelkezés perben történő alkalmazási tilalmának* kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt *visszautasította*.

A testület álláspontja szerint az, hogy az ügyben eljáró bíróságok – a 2011. május 31. előtt létrejött jogviszony elbírálására – alkalmazták a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontját, nem vet fel bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Márpedig az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést

érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság az alábbi indokokkal jutott erre a megállapításra.

A többségi érvelés kiindulópontja az Abh 1. volt, jelesül az, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdését pro futuro hatállyal semmisítették meg, amelyből következően az alkotmányjogi panasszal támadott perben az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést a bíróságnak alkalmaznia kellett. Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály (jogszabályi rendelkezés) pro futuro megsemmisítése esetén sem a régi Abtv. nem tartalmazott, sem a hatályban lévő Abtv. nem tartalmaz arra nézve semmilyen rendelkezést, hogy a pro futuro megsemmisítésnél a megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) meghatározott ideig történő hatályban tartása alatt a már megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) csak a megsemmisítést kimondó határozatban közölt hatályban tartás okával (okaival) összhangban alkalmazható-e vagy sem. Mivel egyik Abtv. sem tartalmaz erre nézve kifejezett korlátozó rendelkezést – mindkét törvény olyan általános fogalmakra hivatkozik, mint a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke – ebből az következik, hogy ezen a területen az Alkotmánybíróság jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A testület hangsúlyozta, hogy a pro futuro hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírósági határozat indokolásában a pro futuro megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybírósági határozat indokolásában másként nem rendelkezik.

Az indokolás folytatásában a testület a 3302/2012. (XI. 12.) AB határozatra utalt vissza, amelyben alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés alapján kinyilvánították, hogy ha egy korábbi határozat konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat, és bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett döntenet, akkor a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok úgy nyerhetnek el hasonló elbírálást a rendes bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az utóbb benyújtott kezdeményezés alapján sem mondja ki a jogszabály alkalmazhatatlanságát. Rögtön meg is jegyzem, hogy az Alkotmánybíróság ez utóbbi határozatának indokolása teljes egészében az Abh 2-re épít, és az elutasítás ugyanazokon az érveken alapszik, mint az Abh 3. esetében, így az ott megtett kritikai észrevételeimet e helyen is helytállónak tartom.

A többségi indokolás maga is utal az Abh 3.-ra, és kiemeli, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezések elbírálásakor az indítványokat elutasították. A testület szerint a jogerőssé vált bírói döntést támadó panasz sorsa sem ítélt meg másként, mint az alkotmányellenessé nyilvánítás után benyújtott bírói kezdeményezéseké. Azzal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság az Abh 1.-ben az alkotmány-ellenes jogszabály hatályvesztését a jövőre nézve meghatározott időpontban jelölte meg, az adott esetben – kivételek meghatározása nélkül – kiterjesztette az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírta a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy vélte, azért, mert a bíróságok az Abh 1. után is kötelesek voltak a pro futuro megsemmisítés miatt az alkotmányellenessé nyilvánított Ktjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panasz nem tartalmazott új alapvető alkotmányjogi kérdéseket, így azt visszautasította.

3.2. Az Abv. jelentősége

3.2.1. Kritikai észrevételek

A többségi döntés indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásakor a testület központi kérdésként az Abh 1. alapján a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének pro futuro hatályú megsemmisítést vette alapul, és érvelésében annak igazolására törekedett, hogy a perben eljáró bíróságok az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést kötelesek voltak alkalmazni. Az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – jelentősége ezzel szemben viszont az Alkotmánybíróságnak az a végzésből kikövetkeztethető állásfoglalása, amely szerint *alkotmányjogi panasz-indítvánnyal nem kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul.*⁵⁷⁸

⁵⁷⁸ Az Alkotmánybíróság ezt a felfogását a 3114/2013. (VI. 4.) AB határozatban *egyértelműen* megerősítette, amikor így fogalmazott: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően *alkalmazási tilalom kimondásának kezdeményezésére kizárólag a bíróságoknak van lehetőségük, és csak abban az esetben, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított meg alkotmányellenességet* és rendelt el a bírói kezdeményezésekkel érintett konkrét ügyekben alkalmazási tilalmat. Ezek a megállapítások konkrét normakontrollra és bírói kezdeményezésre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság nem terjeszti ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének a lehetőségét az olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírósági határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját a 34/2012. (VII. 17.) AB határozatban már rögzítette, kimondva, hogy »Alaptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 25. §-a bírónak, és az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során teszi

Álláspontom szerint a vonatkozó jogi szabályozásból, illetve a pro futuro megsemmisítés jogi természetéből következően az nem vitatható, hogy a panaszos ügyében eljáró bíróságoknak az alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazniuk kellett. Mindez azonban – ahogy arra még az Abh 3.-ban utalt az Alkotmánybíróság – nem érintették az egyedi ügyet elbíráló bíróságok jogát arra, hogy a Kjt. már alkotmányellenessé nyilvánított, de még hatályos 8. § (1) bekezdése alapján felmondással megszüntetett köztisztviselői jogviszonyról szóló perben önállóan értékeljék a felmondás jogszerűsége megítélésékor a tény: a felmondáskor a felmondásra jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság már megállapította.

Stumpf István alkotmánybírónak az Abv.-hez fűzött különvéleményében foglaltakkal megegyezően fontosnak tartom hangsúlyozni: az Alkotmánybíróság pro futuro hatályú megsemmisítő döntésének joghatására vonatkozó fenti megállapítás nem zárhatja ki azt, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos későbbi alkotmányjogi panasz a konkrét esetre alkalmazási tilalom kimondását kérje, és azt az Alkotmánybíróság érdemben el is bírálja. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján ugyanis, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapíthatja. Az Abtv. nem zárja ki, hogy utóbb az ügyben érintett személy alkotmányjogi panaszban kizárólag alkalmazási tilalmat kérjen. Megjegyzem, a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontrollra vonatkozó törvényhellyel ellentétben, a jogalkotó az alkotmányjogi panasznál külön nem nevesítette ezt a lehetőséget, ugyanakkor – ahogy az a későbbiekben részletes kifejtésre kerül – ez az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből, valamint a korábban hivatkozott Abtv. 45. § (4) bekezdéséből is következik.

Utóbbi rendelkezésből adódóan, az Alkotmánybíróságnak *esetről esetre, egyedileg kellene megvizsgálnia* – s így kellett volna eljárnia a vizsgált ügyben is – hogy mi volt az indoka a megsemmisítésnek (ez esetben a jövőbeli időpontjának), és ehhez képest az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy az Alkotmánybíróság utóbb konkrét ügyben alkalmazási tilalmat rendeljen el. Az Abv.-ben pedig az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke vitathatatlanul megállapítható lett volna, és ha az Alkotmánybíróságnak a vizsgált

lehetővé, hogy olyan jogszabály alkalmazandóságánál, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, kezdeményezze az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.« (Indokolás [46]).” Indokolás [35]. (Az idézett 34/2012. (VII. 17.) AB határozatra történő hivatkozás helyesen: Indokolás [51]-[52].)

alkotmányjogi panasz alapján most kellene döntenie a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangjáról, akkor – mivel az Abh 1.-beli döntés alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéseket az Alaptörvény is tartalmazza – az Alkotmánybíróság azt hasonló indokokkal megsemmisítené, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján pedig a megsemmisített rendelkezés az adott ügyben automatikusan nem lenne alkalmazható. Nyilvánvalóan a Ktjt. 8. § (1) bekezdése pro futuro hatályú megsemmisítésének nem az volt a célja, hogy a hatályvesztésig tartó időszakban az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazásával további alapjogsértéseket lehessen elkövetni.

Stumpf Istvánnal, valamint a különvéleményéhez csatlakozó alkotmánybírákkal egyetértve úgy vélem, a jelen ügyben nem helytálló az a következtetés, hogy ne lett volna a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. A bírósági ítéletek a közszolgálati jogvita elbírálásakor a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontján alapultak, a döntést érdemben befolyásolták, mert e nélkül nem lehetett volna indokolás nélkül felmenteni az érintettet, mivel ez volt a felmentés jogalapja. Mindezek alapján – meglátásom szerint – az alkotmányjogi panasz visszautasításának nem lett volna helye, azt be kellett volna fogadni, és az alkalmazási tilalom iránti kérelmet érdemben el kellett volna bírálni.

3.3. Az Abv. hatása az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére

2012. január 1-jével a testület szerepe megváltozott, és az alkotmányos rend absztrakt, preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jogsérelmek utólagos orvoslásának, valamint az Alaptörvényben biztosított jogok egyedi ügyekben történő érvényre juttatásának irányába. Az alkotmányjogi panasznak már nem a normakontroll funkciója dominál az egyedi ügyekben, hanem a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával jogorvoslati jellege erősödött, amely utóbbit az Abv. – meglátásom szerint – lényegesen lerontja.

Az Abv. többségi indoklásának logikájából az következik, hogy absztrakt utólagos normakontroll eljárásban hozott – pro futuro, de akár ex nunc hatályú – megsemmisítés *kizárja*, hogy az érintettek *utóbb alkotmányjogi panasszal önállóan alkalmazási tilalmat kérjenek*. Ebből következően csak az ex tunc, tehát visszamenőleges hatályú megsemmisítés biztosíthat az érintetteknek jogorvoslatot. A különvéleményhez hasonlóan úgy vélem, nem ésszerű, hogy a panaszos éppen azáltal esik el az alkotmányjogi panasz biztosította alapjogi, hatékony jogorvoslattól, hogy a tartalmi alkotmányossági kérdést az Alkotmánybíróság már korábban eldöntötte. A testületnek tehát figyelembe kellett volna

venni a *principaliter* és az *incidenter* megsemmisítés jogkövetkezményei közötti különbséget. Előbbi alkalmazása nem eredményezheti a másik kiüresítését, mert nem lehet valódi alapjogvédelemről beszélni akkor, ha ugyan megállapítják az alkotmányértést, de annak egyedi ügyben nem lehet érvényt szerezni, és az egyén jogvédelme tulajdonképpen lehetetlenné válik. Ha a jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében semmisíti meg a testület – amelynek kezdeményezésére az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa jogosult – fogalmilag, egyedi ügy hiányában nem rendelhet el alkalmazási tilalmat. Azokban az esetekben pedig, ahol a jogszabály megsemmisítése bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján történik, a megsemmisített jogszabály az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint *az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható*. Akár *ex nunc*, akár *pro futuro* hatályú megsemmisítésről legyen tehát szó, a további érintettek – ha ilyen irányú bírói kezdeményezés sem történt a per során – kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panasz keretében nyerhetnének – az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére – jogorvoslatot. Mindez az alkotmányjogi panaszra vonatkozó Abtv. 31. § *res iudicata* szabályával sem áll ellentétben, mert az minden esetben alaptörvényellenesség megállapítására vonatkozik, nem alkalmazási tilalom kimondásáról szól. Ha a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett ügyekben alkalmazási tilalmat rendelt el a testület, de ez a panaszos ügyére nem vonatkozott, meggyőződésem szerint alapjogvédelmi szempontból kifejezetten kívánatos, hogy az Alkotmánybíróság a kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kérő alkotmányjogi panaszt érdemben elbírálja. Ahogy arra már utaltam, az Alkotmánybíróságnak ilyen esetekben az egyedi ügy jellegére tekintettel, mérlegelési jogkörében kell eldöntenie, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglaltak fennállnak-e, vagyis az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy a testület a főszabálytól eltérően határozza meg a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát. E rendelkezése kifejezetten lehetővé teszi az alkalmazhatóság kizárásának tág körű kezdeményezését.

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Abtv. preambuluma az Alaptörvény védelmének körébe tartozó feladatai között az Alaptörvényben biztosított jogok védelmét kifejezetten nevesíti. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege az Alaptörvény 24. cikk

(2) bekezdés c) és d) pontja szerinti szabályokból egyértelműen megállapítható, a jogintézmény elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve bírói döntés által okozott jogsérelmet orvoslása.⁵⁷⁹

Az Abv. többségi indokolásának érvelése a kizárólag alkalmazási tilalom elrendelésére irányuló alkotmányjogi panaszok benyújtási lehetőségét véleményem szerint *szükségtelenül korlátozza*, és ezáltal az alkotmányjogi panasz egész jogintézményének jövőbeli *jogorvoslati képességét csorbítja*.⁵⁸⁰

3.4. Lehetséges megoldások

Ahogy azt az eljárásjogi fejezetben már ismertettem, az alkalmazási tilalom konkrét ügyön túli kiterjesztése kétféle módon képzelhető el. Egyrészt, ha az Alkotmánybíróság az alapügyben [az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján] általános alkalmazási tilalmat mond ki, másrészt, ha utóbb az Alkotmánybírósághoz forduló panaszosok ügyében is kimondja az önálló alkalmazási tilalmat. Meglátásom szerint mindkét megoldás az alkotmányjogi panasz funkciójából következő, adott esetben kívánatos, bár egyértelműen az objektív alkotmányvédelmet is szolgáló megoldás. Előbbi azonban leginkább a még folyamatban lévő bírósági eljárásokra nézve képzelhető el, a jogbiztonság követelményét figyelembe véve.

Az általános alkalmazási tilalom kimondására a testület az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján eddig egyetlen esetben vállalkozott: a 34/2015. (XII. 9.) AB határozatban. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség egyik jogkövetkezményeként elrendelte, hogy a megsemmisített jogszabály a folyamatban lévő más ügyekben sem alkalmazható. A testület az Abv. 45. § (4) bekezdésére hivatkozva – nem érintve a már korábban befejeződött bírósági ügyeket és az ebből teljességbe ment, korábban létrejött jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket – az általános alkalmazási tilalmat arra hivatkozva rendelte el, hogy a még folyamatban lévő jogviták bírói/állami megítélésére azonos jogi környezetben kerüljön sor. Vagyis az indítványozóval hasonló helyzetben lévő peres felek számára is megteremtette a lehetőséget a jogorvoslatra.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés.

⁵⁸⁰ Az Abv.-ben kialakított gyakorlatot az Alkotmánybíróság azóta is követi. Lásd többek között 3017/2015. (I. 27.) AB végzés, 3018/2015. (I. 27.) AB végzés, 3019/2015. (I. 27.) AB végzés, 3020/2015. (I. 27.) AB végzés, 3029/2015. (II. 9.) AB végzés, 3030/2015. (II. 9.) AB végzés, 3141/2015. (VII. 9.) AB végzés, 26/2015. (VII. 21.) AB határozat.

⁵⁸¹ 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [61]-[62]

Ezzel a döntésével az Alkotmánybíróság az általános alkalmazási tilalom kimondását nemcsak elvi lehetőségként kezeli, hanem annak gyakorlati érvényt is szerzett.

Az önálló alkalmazási tilalom megállapítása az Alkotmánybíróság ismertett, kifogásolt gyakorlatától való eltérést eredményezné, függetlenül attól, hogy az alaptörvény-ellenességet előzetesen absztrakt normakontroll, bírói normakontroll vagy (valamilyen típusú) alkotmányjogi panasz alapján állapította meg a testület. A jogállamiság, valamint a törvény előtti egyenlőség elveit az szolgálná, hogy az Alkotmánybíróság adott esetben – különösen, ha az Abtv. 45. § (4) bekezdésére hivatkozva indokolt – azonos módon határozná meg a különböző alkotmánybírói eljárásokban megállapított alaptörvény-ellenesség következményeit a jogszabály alkalmazásával érintett felekre nézve. Az egyéni alkotmányos jogvédelem lehetősége nem múlhat azon – a fél szempontjából véletlenszerű körülményen –, hogy a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására absztrakt vagy konkrét normakontroll eredményeként került sor.⁵⁸² Az Abtv. ugyan kifejezetten a bírói kezdeményezések esetén teszi lehetővé a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt, ugyanakkor a korábbi megfontolásaimat alapul véve az Abtv. 45. § (4) bekezdésének értelmezésével ezt a lehetőséget a testület az alkotmányjogi panaszok esetében is elismerhetné.

Egyes szerzők elképzelhetőnek tartják, hogy ilyen esetekben a testület jogkövetkezményként nem önálló alkalmazási tilalom elrendelését mondja ki, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabályon alapuló bírói döntés megsemmisítését választja.⁵⁸³ Ez a megoldás azonban indokolatlanul mossa össze a normatív és a valódi alkotmányjogi panaszt, mivel ebben az esetben nem a bírói döntés, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabály (nem a bírói mérlegelésen múló) alkalmazása okozza az alapjogsérelmet. Önmagában a bírói döntés megsemmisítésével a bíró a megismételt eljárásban sem mentesülne az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kötelezettsége alól.⁵⁸⁴ A testület kizárólag abban az esetben semmisítheti meg a bírói döntést, ha a bíró maga vét olyan jogalkalmazási hibát, amely megalapozza döntésének alaptörvény-ellenességét. Csupán az, hogy a jogalkalmazó később alaptörvény-ellenesnek minősített jogi normát alkalmazott, nem veti fel a döntés alaptörvény-ellenességét.

⁵⁸² Varga Zsófia: Az Alkotmánybíróság határozata a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméről. *Jogesetek Magyarázata* 2016. (Megjelenés alatt, a kézirat hivatkozása a szerző engedélyével történt.)

⁵⁸³ Bitskey – Bodnár – Csink – Fröhlich – Köblös – Marosi – Gárdos-Orosz – Rajos – Sonnevend – Török: i. m. 241. o.

⁵⁸⁴ Uo.

Véleményem szerint tehát az Alkotmánybíróságnak az önálló alkalmazási tilalomra irányuló panaszokat – ha annak egyéb feltételei fennállnak – mindenképpen be kellene fogadnia, és érdemben el kellene bírálnia.

VII. Tényleges jogvédelem az alkotmányjogi panaszon keresztül – alapjogvédelem a munkajogban

E fejezetben annak bemutatására törekszem, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül milyen valós jogvédelmet biztosít. Ennek általános megválaszolásához objektív oldalról valamennyi alapjogra külön-külön kellene vizsgálni a testület elmúlt négy éves gyakorlatát, míg szubjektív oldalról valamennyi elbírált ügyet értékelni kellene, amelyre azonban a dolgozat keretei között nincs lehetőség. Mindezekre tekintettel a jogvédelmi szint vizsgálatát *alapjog-specifikusan*, konkrét jogeseteken keresztül végzem, és annak bemutatására törekszem, hogy az alkotmányjogi panasz milyen funkciót tölt be adott jogterületen, *példaként* a munkajogi viszonyokban felmerülő alapjogsérelmek esetén.⁵⁸⁵

A munkajogi viszonyok kiválasztását e vizsgálati célra leginkább a munkajog mint jogág sajátos közjogi és magánjogi jegyeket is magán viselő jellege indokolta,⁵⁸⁶ ahol a jogviszony hierarchizált jellemzői sokszor kiszolgáltatott helyzetbe hozzák a munkavállalókat. A munka világában érvényesülő, a munkajoggal közvetlen kapcsolatba hozható alapjogok érvényesíthetősége és védelme azonban nemcsak a munkavállalók szempontjából kiemelt jelentőségű, hanem az állam ilyen irányú intézményvédelmi kötelezettségéről, valamint közvetve a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai működéséről is valós képet mutat. A releváns alapjogok köre a társadalom széles rétegének életét befolyásolja, akiknek kiemelt érdeke, hogy a számukra biztosított jogosultságok alanyi jogként ténylegesen kikényszeríthetőek legyenek. Ugyan az alapjogok horizontális hatályának a munkajogi viszonyokban különös jelentősége lehet, a disszertációban az alkotmányjogi panaszon keresztül továbbra is a vertikális hatály, azaz az egyén-állam viszonyrendszerében vizsgálódom.

⁵⁸⁵ Bankó Zoltán – Naszlati Georgina: Alapjogvédelem a munkajogban. Pécsi Munkajogi Közlemények. Monográfiák 4. UTILITATES, Pécs 2015. 7-325. o.

⁵⁸⁶ A munkajogot szokás „keresztülfekvő” jogággént jellemezni, amely magán hordoz közjogi és magánjogi jegyeket is. Lásd Zaccaria Márton Leó: Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól. *Glossa Iuridica* – II. évfolyam 1. sz. 118-122. o., Kenderes György: A munkajogi és polgári jogi szabályozás viszonyának egyes alapkérdései. *Jogtudományi Közlöny* 2001. 2. sz. 113-120. o., továbbá Kiss György: Munkajog. Osiris, Budapest 2005. 23. o. Véleménye szerint a munkajog fokozatosan elvált a klasszikus magánjogtól.

1. Releváns alapjogok köre

A munkajogi viszonyokkal összefüggésbe hozható alapjogok köre általános értelemben meglehetősen tág, mivel szinte valamennyi alapjogról elmondható, hogy – még ha adott esetben közvetve is –, de érinti e viszonyokat. Az alapjogokon belül azonban meghatározható szűkebb csoport, amely a mindenkori alkotmány munkajogra vonatkozó rendelkezéseivel határolható körül, és amelyek érvényesülése valamennyi munkajogi viszonyban elvárt.⁵⁸⁷ Így a továbbiakban elsősorban⁵⁸⁸ ezeknek a jogoknak az alkotmányjogi panaszon keresztül érvényesíthetőségét és tényleges érvényesülését vizsgálom.

1.1. A korábbi Alkotmány rendelkezései

A hatályos Alaptörvénynek a munka világával összefüggő szabályai bemutatása előtt szükségesnek tűnik a korábbi Alkotmány ilyen típusú rendelkezéseinek áttekintése is,⁵⁸⁹ mivel e nélkül kevésbé lehetne rávilágítani a két szabályozás esetleges különbözőségeire, illetve arra, hogy valójában hozott-e, és ha igen, akkor milyen újítást a megújult alkotmányjogi, alapjogvédelmi szabályozás. Az alkotmányi szabályok ismertetésétől nem lehet azonban különválasztani az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységét, mivel a 2012 utáni alkotmányjogi panasz ügyekben a korábban kidolgozott érveire a testület nagymértékben hagyatkozik.

A korábbi Alkotmány a 9. § (2) bekezdésében fogalmazta meg, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A (2) bekezdés deklarálta, hogy az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. A (3) bekezdés szerint minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. A (4) bekezdés pedig kimondta, hogy mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz. Rögtön szükséges is

⁵⁸⁷ *Maszhong* Attila: Alapjogok érvényesítése a munkajogban a munkaügyi ellenőrzés során. In: Jogvédelmi kaleidoszkóp. A jogvédelem elmúlt öt éve (2009-2014) Magyarországon (szerk. Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa). Pólay Elemér Alapítvány Iurisperitus Betéti Társaság, Szeged 2015. 40-44. o.

⁵⁸⁸ Ezek az Alaptörvényben biztosított jogok szinte soha nem „vegytisztán” jelennek meg az alkotmányjogi panasz ügyekben, hanem általában valamely más Alaptörvényben biztosított jog sérelmével együttesen.

⁵⁸⁹ A disszertációban nem célom, hogy ezeket az alapjogokat átfogóan tárgyaljam, áttekintésük csupán a téma megértését szolgálja.

megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 70/B. § egészét úgy tekintette, mint amely a munka világában konkretizálja az általános diszkriminációtilalmat, ami tehát alapot teremt a bennük szabályozott jogok tekintetében az egyenlő bánásmódra.⁵⁹⁰

A munkajogi tárgyú alkotmányi regulák sorában fontos megemlíteni a sztrájkjogról szóló rendelkezéseket. Az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése leszögezte, hogy a sztrájkjogot, az azt szabályozó törvény keretei között lehet gyakorolni, a (3) bekezdés pedig a törvény elfogadását a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötötte.

Az Alkotmány a szervezkedési szabadságról két helyen rendelkezett. Egyrészt a 4. § szerint a szakszervezetek és más érdekképviselők védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit. A 70/C. § (1) bekezdése pedig rögzítette, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon. Az Alkotmánybíróság működésének kezdetén a 673/B/1990. AB határozatban kifejtette, hogy az Alkotmány 4. §-a államcélként és garancianormaként megfogalmazott rendelkezés, az alanyi jogot fakasztó 70/C. § (1) bekezdés pedig a munkavállalók munkával kapcsolatos gazdasági és szociális érdekeinek hatékony érvényesítését és védelmét hivatott biztosítani.

Az alapjog-érvényesítés szempontjából azoknak az alkotmányi reguláknak van relevanciájuk, amelyek alapvető alanyi jogként funkcionálnak, és ilyen jellegük miatt, képesek arra, hogy alapjogsérelem esetén alapjog-érvényesítő pozíciót indukáljanak.

A 70/B. § általánosságban mindenkinek biztosítja a munkához, valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot,⁵⁹¹ függetlenül attól, hogy arra szabadságként vagy szociális jogként tekintünk-e. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban rögzítették, hogy az Alkotmány 70/B. §-ának két fordulata egymástól függetlenül értelmezendő: a munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, és különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelezettségét a megfelelő foglalkoztatáspolitikára, vagy épp a munkahelyteremtésre. A munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti, s így olyan alapjognak tekintendő, amely a klasszikus szabadságjogokhoz hasonló alkotmányos védelmet élvez. Ez a védelem azonban nem terjed ki a munkához való jog szociális összetevőket tartalmazó oldalára. A munkához való

⁵⁹⁰ Vincze – Csuhány – Sonnevend – Jakob: Az Alkotmány kommentárja II. 2554. o.

⁵⁹¹ A részletes elemzésért lásd *Drinóczi* Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007. 213-254. o.

jog szociális oldalának érvényesüléséhez nem az állami beavatkozást korlátozó garanciák, hanem az állam aktív szerepvállalása szükséges.⁵⁹²

Az idézett határozatban a testület úgy érvelt, hogy a munkához való jogba beletartozik mindenfajta foglalkozás, hivatás megválasztásának és gyakorlásának a szabadsága, továbbá hozzátette, hogy a munkához való jog, a foglalkozás és a munka szabad megválasztása, illetve a vállalkozás szabadsága alanyi jogokként nem különböznek. Felmerül a kérdés azonban, hogy ezek a jogok, amelyek kétségtelenül az Alkotmány védelmi körében helyezkednek el, képesek-e egyáltalán alanyi jogokként funkcionálni, vagy azok csak alkotmányi értéként, célként, alapelveként érvényesülhetnek az állami foglalkoztatáspolitiká számára a jogalkotáson keresztül.⁵⁹³ Ahhoz, hogy e kérdésre megfelelő választ lehessen adni, szükségeszerű e jogok mibenlétének tisztázása. A 70/B. § (1) bekezdésének első fordulata alkotmányi elvet rögzített, míg a második fordulat a foglalkozás szabadságát deklarálta, amely magában foglalta az effektív foglalkozásba kerülést, illetve a foglalkozásban maradáást, és a jogviszony alakításának a jogát. A foglalkozásban maradás érvényesítése érdekében az államnak jogalkotási kötelezettsége áll fenn, míg a foglalkozás gyakorlásának további feltételei meghatározáskor az alkotmányos korlátozási lehetőségek tiszteletben tartásának érvényre juttatása a cél.⁵⁹⁴ Az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban a testület élesen elkülönítette a foglalkozás megválasztásának, valamint gyakorlásának szabadságát, és míg előbbinek alanyi jogi státust tulajdonított, utóbbitól ezt megtagadta. A vállalkozás jogával összefüggésben jelentette ki, hogy az a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga a testület értelmezésében azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, az üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga ugyanis bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok alapján motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga azonban nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság szerint senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való

⁵⁹² Vincze – Csuhány – Sonnevend – Jakab: Az Alkotmány kommentárja II. 2557. o., *Drinóczi*: i. m. 231-232. o.

⁵⁹³ Kiss György: Néhány észrevétel a „munkához való jog”, illetve a foglalkozás és a munkavégzés szabad megválasztása alapjogi minősítéséhez. In: *Tanulmányok Erdősy Emil 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2005. 279. o.

⁵⁹⁴ Chronowski – *Drinóczi* – *Petrétei* – *Tilk* – *Zeller*: i. m. 509. o., *Drinóczi*: i. m. 220. o.

gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás joga tehát az Alkotmánybíróság értelmezésében valódi alapjog, amely a piacgazdasághoz kapcsolódva, annak egyik biztosítékaként a versenyszabadság elvét deklarálja. Meg kell azonban jegyezni, hogy a munkához való jogból és a vállalkozáshoz való jogból különböző állami feladatok következhetnek, a két jog csupán szubjektív jogként azonos.⁵⁹⁵

A 327/B/1992. AB határozatban a testület megállapította, hogy az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése nem követeli meg az államtól, hogy mindenki számára biztosítson munkát. Az ilyen jellegű igények ugyanis nem lennének összeegyeztethetők a piacgazdaság követelményével. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása nem garantál alanyi jogot meghatározott foglalkozás tetszőleges folytatásához, illetve az egyes tevékenységek jogi kötöttségektől mentes végzéséhez sem.⁵⁹⁶

Ami az alapjog-korlátozást illeti, közös mércét szükséges alkalmazni a munkához, a foglalkozáshoz és a vállalkozáshoz való jog tekintetében. Ahogy azonban a fent idézett 54/1993. (X. 13.) AB határozatban kifejtésre került, a testület értelmezésében a foglalkozás gyakorlásának korlátozása enyhébb követelmények szerint ítéltető meg, mint a foglalkozás megválasztásának korlátozása. A foglalkozás gyakorlásának korlátozásai általában szakmai és célszerűségi szempontokon nyugszanak, és alapjogi problémát csak kivételesen okoznak. A foglalkozás szabad megválasztásánál a mérce azonban szigorúbb. Míg a szubjektív, azaz bárki által teljesíthető feltételek előírása megengedett, addig az objektív feltételek esetében azt kell vizsgálni, hogy a korlátozó intézkedés szükségszerű és elkerülhetetlen volt-e más alkotmányos jog biztosítása, vagy alkotmányos cél elérése érdekében.

A munkához való jog munkaviszonyon belül megnyilvánuló formáinak tekinthetők például a munkavállaló védelme, a munkaviszony megszüntetésének szabályozása, a munkáltató általi felmondás korlátozása, a munkaviszonyból származó jogviták bíróság elé utalása, de a munkaügyi bíróság felállítása is.⁵⁹⁷

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét rögzítette. Ahogy az Alkotmánybíróság az 1060/B/1993. AB határozatban kifejtette, ez az elv nem lehet akadálya az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzések

⁵⁹⁵ Kiss György: Alapjogok kollíziója... 286. o.

⁵⁹⁶ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 515. o., Drinóczi: i. m. 219. o.

⁵⁹⁷ Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 252. o.

eltérő díjazásának, ha ez a gyakorlat nem valósít meg a 70/A. § alapján tiltott megkülönböztetést. Ahogy az a 1014/B/1997. AB határozatban is megfogalmazódott, a munkavégzés sajátosságaiból fakadó különbségtétel alkotmányosan igazolható.

A 70/B. § (3) bekezdésében deklarált, a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog – alanyi jogként – nem meghatározott bérehez való jogot, hanem a bérezésnél a diszkriminációtól mentes bánásmódhoz való jogot jelenti. A 750/B/2005. AB határozat alapján az Alkotmány e szakaszának vizsgálata a munkavégzés és a javadalmazás közötti közvetlen kapcsolatot feltételezi, és végső soron a diszkrimináció tilalmának a munka világra vetített speciális megjelenítését mutatja. Ebben az esetben az alkotmányossági vizsgálat arra irányul, hogy ugyanazon munkamennyiséget és minőséget produkáló munkavállalók minden szempontból azonos javadalmazáshoz jussanak. A 419/B/1997. AB határozat szerint a 70/B. § (3) bekezdésében szereplő rendelkezés az államot a piacgazdaság körülményei közt nem általában a bérek mértékének megállapítására és előírására kötelezi, hanem a kereteinek meghatározására: a munkáltató és a munkavállaló közti megállapodás létrejöttének szabályozására, a jogorvoslati lehetőségek meghatározására.

A 70/B. § (4) bekezdése, ahogy azt az Alkotmánybíróság a 1403/B/1991. AB határozatában kifejtette, több önálló, bár egymással összefüggő alapjogot tartalmazott. E jogok biztosítékainak megteremtése állami feladat.⁵⁹⁸

1.2. Az Alaptörvény rendelkezései⁵⁹⁹

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány szabályozási megoldásához képest szignifikáns változásokat a munka világában a releváns alapjogokkal összefüggésben ugyan nem eredményezett, de azokról esetenként részletesebben és több helyen rendelkezik.⁶⁰⁰

A munka jelentőségének hangsúlyozását célozva a Nemzeti Hitvallás, mint az Alaptörvény „preambuluma” egyfajta általános megfogalmazással a következőképpen rendelkezik: „[v]alljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”. Az Alapvetés két helyen is megfogalmaz alapvető elveket a munkával összefüggésben, így az M) cikk (1) bekezdése szerint

⁵⁹⁸ Vincze – Csuhan – Sonnevend – Jakab: Az Alkotmány kommentárja II. 2561. o.

⁵⁹⁹ E rendelkezések áttekintése nem részletes elemzésüket, még csak nem is tartalmuk pontos megállapítását szolgálja, hanem pusztán azt a célt, hogy bemutassam, az alkotmányjogi panaszoknál hivatkozási alapként egyáltalán mi jöhet számításra. Ezeknek az alapjogoknak az elemzése nem a dolgozat tárgya, mert teljes körű vizsgálatuk külön-külön is önálló disszertációt igényelne.

⁶⁰⁰ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. In: Hatékony-e a magyar jog (szerk. Katona Klára – Szalai Ákos). Pázmány Press, Budapest 2013. 53-82. o.

Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, míg az O) cikk rögzíti, hogy mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

A XII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése alapján pedig „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” A XXIII. cikk (8) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „[m]inden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” A XVII. cikk (3) bekezdése szerint „[m]inden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez”, a (4) bekezdés alapján pedig „[m]inden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. A XVIII. cikk (1) bekezdése a gyermekmunkával kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy a „[g]yermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos”. A (2) bekezdés pedig rögzíti, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét”. A XIX. cikk (3) bekezdése szerint „[t]örvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

Az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek áttekintésével megállapítható, hogy ez a jogokat és kötelezettségeket egyaránt felsorakoztató vegyes szabályozás. A korábbi Alkotmányban *expressis verbis* rögzített „munkához való jog” alaptörvényi deklarációja elmaradt, az alkotmányozó csupán a munka és a foglalkozás szabad megválasztását rögzítette. A munka és foglalkozás szabad megválasztása mint alanyi jog (szubjektív jog) mellett megjelenik az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely objektivitásánál fogva azonban nem élvez alanyi jogi jelleget.⁶⁰¹ A XII. cikk (1) bekezdésének második fordulata pedig kétség kívül munkakötelezettség-jellegű rendelkezés.

⁶⁰¹ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésével összefüggésben több visszautasító végzésben megjegyezte, hogy a passzus nem jogot biztosít, hanem államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik, amelyre alkotmányjogi panaszt alapítani nem lehet. 3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [38]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [11].

Az Alaptörvényben megfogalmazott garancianormák aktív állami cselekvésrendszert feltételeznek, amely a gazdaság- és foglalkozáspolitikában ölthet testet. Meg kell azonban jegyezni, hogy az államot nagyfokú cselekvési szabadság illeti meg, és az alapjogok kötelezettjeként – mint demokratikus jogállam – nem feladata, hogy mindenkinek munkát biztosítson, jogilag erre nem is kényszeríthető.

Az Alaptörvény a koalíciós szabadsággal összefüggésben a VIII. cikk (5) bekezdésében azt rögzíti, hogy a „[s]zakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek”.

A XVII. cikk pedig immár alkotmányi szinten deklarálja, hogy a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.

2. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata

A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény munkajogi tárgyú rendelkezéseinek áttekintése után szükségeszerű annak vizsgálata, hogy a részben megújult alapjogvédelmi intézményrendszerben e jogok az alkotmányjogi panaszon keresztül miként érvényesíthetők. E célból az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépése óta eltelt, ide vonatkozó négy éves joggyakorlatát kívánom bemutatni.

2.1. Az alkotmánybírósági határozatok továbbélése

A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat továbbélésének problematikája a dolgozat korábbi fejezeteiben felsejlett ugyan, de részletes kifejtésébe eddig nem bocsátkoztam. A konkrét jogesetek elemzése okán azt tartottam célszerűnek, hogy – az ügyek könnyebb érthetősége miatt – a kérdéskört e helyen tárgyaljam.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontját, és annak szövegét a következőképpen állapította meg: „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozat által kifejtett joghatásokat.” Az

Alkotmánybíróság bár a döntéseiben felhasználta a korábbi határozataiban tett okfejtéseket és megállapításokat, a döntéseinek jogalapja mindig a hatályos alkotmány adott rendelkezése volt. Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatairól kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.”⁶⁰² A korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása tehát megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és mérlegelését is tekintettel. Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében – a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja alapján – azonban az Alkotmánybíróságnak az összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolnia kell. A korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja. A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdéseknél felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, továbbá szükségesnek mutatkozik ezeknek a meghozandó döntés indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként történő megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek

⁶⁰² 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indokolásának a létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.⁶⁰³

2.2. Alkotmányjogi panasz-indítványok

Az új Alaptörvény hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság számos olyan alkotmányjogi panaszindítvánnyal foglalkozott, amelyekben az indítványozók az e fejezetben részletesebben bemutatott, a munka világában releváns alapjogok megsértésére hivatkoztak, valamint több olyan ügyet bírált el, amelyek ugyan nem közvetlenül az említett alapjogok valamelyikén alapultak, azonban munkajogi vonatkozásuk volt. Ezek közül az esetek közül először azok áttekintésére vállalkozom, amelyekben érdemi, azaz határozati döntés született, és amelyek jelentős alapjogi következtetésekhez vezettek. Ezt követően azokról az ügyekről szólok, amelyekben az Alkotmánybíróság érdemben nem határozott, tehát, ahol az alkotmányjogi panasz tényleges jogvédelmi funkcióval nem rendelkezik.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság határozatai

A régi típusú alkotmányjogi panaszon alapuló munkajogi tárgyú ügyekben az indítványozók ugyan személyes, saját bírósági eljárásukban felmerülő, jogszabály okozta alapjogsérelemre hivatkoznak, de a felvetődő alkotmányos probléma a társadalom más tagjaira is hatással lehet(ne). Nagyon gyakran az alkotmányjogi panaszok ún. vegyes indítványok, tehát egyaránt irányulnak a bíróság által alkalmazott jogszabály és a bírói döntés megsemmisítésére. Ilyen esetekben az alkotmánybírósági eljárás annak vizsgálatára irányul, hogy pontosan mi okozta az alapjogsérelmet.

A 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat alapját képező indítványban az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvénynek azokat, a 2011. január 1-jétől hatályos rendelkezéseinek alkotmányellenessége megállapítását kezdeményezték, amelyek az ügyvédi kamarai felvétel feltételül írják elő, hogy a jelölt legalább egy évig ügyvédi, ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi joggyakorlatot folytasson. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések indok nélkül tesznek különbséget az egységes jogi szakvizsgával rendelkező munkavállalók között, s akár teljes egészében lehetetlenné tehetik, hogy a más területen gyakorlatot szerző, és így szakvizsgázó személy ügyvédként végezzen munkát.

⁶⁰³ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]-[34].

Az indítványozó megítélése szerint a korlátozás nem szükségszerű és nem arányos, ezért a vállalkozáshoz, és ehhez kapcsolódóan a munkához való jog sérelmére hivatkozott. Az indítványozó érvelése egyrészt a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelmére támaszkodott, és korábbi alkotmánybíróági határozatokra való hivatkozással azt kívánta alátámasztani, hogy az Ütv. támadott rendelkezése a foglalkozás választásának szabadságát leginkább sértő, az ügyvédi szakmába való belépést elzáró eredményre vezetett. A testület jogi érvelésének kiindulópontjába a korábban már hivatkozott 21/1994. (IV. 16.) AB határozatot, valamint a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatot helyezte, amely utóbbiban az Alkotmánybíróság az ügyvédek kötelező kamarai tagságának előírását a foglalkozás szabad megválasztásához való jog szempontjából vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatát és az Üt. vizsgált rendelkezéseinek jogalkotási történetét is figyelembe véve úgy találta, hogy a támadott jogszabályok a jelentkezők számára nem teszik objektíve lehetetlenné az ügyvédi kamarai tagság feltételeinek teljesítését. Éppen ellenkezőleg, az egyéves ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi gyakorlat letöltésének lehetősége minden – egyéb feltételnek megfelelő – személy számára megkülönböztetés nélkül nyitva áll, így a kamarai tagságért folyamodó személy akaratától függ, hogy a feltételeket teljesíteni kívánja-e. Alkotmányossági szempontból az volt tehát a releváns kérdés ebben az ügyben, hogy az ügyvédi kamarai tagság feltételét, mint valamely foglalkozás választásához való jogot a jogalkotó más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozta-e. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatában elfogadott érvek alapján kifejtette, hogy az ügyvédi hivatás magas szintű szakmai kvalitásainak fenntartását, ezáltal közvetetten az ügyfelek védelmének érdekét olyan értéknek tekinti, amely indokolhatja azt, hogy a jogalkotó a kamarai tagságot egy bárki által elvégezhető, kötelezően megkívánt speciális gyakorlati idő teljesítéséhez kösse. Az egyéves időtartam pedig az elérni kívánt céllal összevetve nem tekinthető aránytalannak.

Az Alkotmánybíróság több olyan munkajogi tárgyú ügyet bírált el érdemben, amely a munkaviszony megszüntetéséhez köthető.

A 3017/2013. (V. 17.) AB határozat alapját képező *(részben normatív, részben valódi)* alkotmányjogi panasz indítványozója a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 100. § (5)-(6) bekezdése és 202. §-a alkotmányellenességének megállapítását, valamint a Legfelsőbb Bíróság Mfv.II.10.529/2010/16. számú ítéletének, illetve az alapeljárások során keletkezett ítéletek megsemmisítését kérte. Az indítványozó

szerint az Mt. mind a munkaviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeire vonatkozó, mind a kereset megindítására nyitva álló határidővel kapcsolatos normái sértették a jogbiztonságot. Beadványában kifejtette azt is, hogy sérült a végzett munka mennyiségével és minőségével arányos jövedelem elve. Az Alkotmánybíróság szerint az Mt. érintett rendelkezései semmiképpen nem tekinthetők a „munkánélküli jövedelemszerzésre” ösztönző szabályozásnak. A már hatályon kívül helyezett Mt. rendelkezései alapján kétségtelenül előfordulhatott, hogy egy munkaügyi per elhúzódása és a munkavállaló pernyertessége a munkaviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása esetén a munkavállaló többéves elmaradt jövedelmére szerez jogosultságot. Ez a körülmény azonban nem igazolja azt az indítványozói értékelést, hogy az Mt. támadott rendelkezése ilyen magatartásra ösztönözne. A munkavállaló ugyanúgy viseli annak kockázatát, hogy rá nézve kedvezőtlen jogerős ítélet születik, mint a munkáltató. Az Mt. 100. § (6) bekezdésének második mondata értelmében nem kell megtéríteni a munkabérnek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült. A munkavállaló tehát csak akkor és annyiban tesz szert „munkánélküli jövedelemre”, amennyiben a munkaviszonya jogellenes megszüntetése és a jogerős ítélet közötti időszakban a kiesett bevételét máshonnan nem pótolja, viselve a pereszteség kockázatát. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezések és az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése, valamint XII. cikk (1) bekezdése között az indítványozó indokolása alapján érdemi összefüggés nem volt megállapítható.

A munkaviszony megszüntetésével összefüggésben a testület a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban megállapította, hogy a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog nem értelmezhető úgy, hogy bárkinek joga lenne meghatározott állás betöltésére, így arra, hogy előzetes letartóztatását követően ugyanannál a munkáltatónál dolgozzon, mint amelyik korábban munkaviszonyát jogszerűen megszüntette. Nem csorbítja a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos jogot az a bírói jogértelmezés, amely konkrét munkaviszony azonnali hatályú felmondásnak jogszerűségét állapítja meg akkor, amikor a munkavállaló a munkakörével összefüggésben elkövetett, szándékos bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt kerül előzetes letartóztatásba.

A 3101/2015. (V. 26.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány érvelésében azt állítja, hogy alaptörvény-ellenes az a rendeleti szabályozás, amely lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy indokolás nélkül szüntesse meg a közszolgálati jogviszonyban álló személy tartós külszolgálatát. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, vagyis befogadásra alkalmasnak találta a kérdést, mivel még nem foglalt

állást a tartós külszolgálat indokolás nélküli megszüntetéséről, azaz a közszolgálati jogviszonyra „rakódó”, a munkáltató mérlegelési joga keretében adható többlet-megbízás megszüntetésének alkotmányosságáról. Ebben az esetben a kihelyezés visszavonása nem eredményezte egyúttal a közszolgálati jogviszony megszűnését is. A kihelyezett a kihelyezés visszavonását követően nem vált munkanélkülivé, őt munkáltatója köteles volt továbbfoglalkoztatni, közszolgálati jogviszonya továbbra is fennállt, igaz a külszolgálatban kapott jelentős többletjuttatások nélkül. Így az indítványozó is – a kihelyezés visszavonását követően – a munkáltatójánál közszolgálati jogviszony keretében képzettségének megfelelő munkakörben tovább dolgozhatott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen jellegű, a munkavállalók részéről ki nem kényszeríthető, részükre csak adható juttatások, intézkedések megvonása csak szélsőséges esetben számíthat az Alaptörvény védelmére. Ebben a körben a munkaadókat széleskörű szabadság illeti meg, tekintettel az éppen aktuális költségvetési, pénzügyi helyzetükre, az ellátandó feladatok racionális, költségtakarékos megszervezésére.

A 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban pedig a határozott idejű munkaviszony ex lege megszűnését a tulajdonhoz való joggal összefüggésben vizsgálták. Megállapították, hogy a tulajdonvédelem nem terjed ki a határozott idejű munkaviszony valamilyen módon történő megszűnése vagy megszüntetése folytán elmaradt munkabérre, vagy az ezt kompenzáló távolléti díjra, illetve egyéb anyagi jogi következményre. A testület szerint az elmaradt munkabér kompenzációjának a rendeltetése, hogy a munkakeresés időszakában, az ismételt munkavállalásig terjedő időben egyfajta anyagi jellegű támogatást nyújtson, amely a megélhetés biztosítását célozza. Ennek megállapítása azonban differenciált munkajogi kezelést igényel, amelyet – a testület szerint – nem lehet közvetlenül levezetni az alkotmányos tulajdonvédelemből.⁶⁰⁴

A *kivételes alkotmányjogi panaszindítványok jellegét* illetően megállapítható, hogy azok többnyire valamely, a társadalom szélesebb rétegének alapjogait érintő jogi szabályozás alkotmányosságát vitatták. Az *actio popularis*, absztrakt utólagos normakontroll megszűnésével a sérelmesnek vélt jogszabályhely közvetlen⁶⁰⁵ megtámadásának eszközeként kizárólag a normatív alkotmányjogi panasz áll az indítványozók rendelkezésére, amely alapjogvédelmi eszközzel gyakorta élnek is.

⁶⁰⁴ E megközelítést vitatja különvéleményében mások mellett Czine Ágnes alkotmánybíró, aki szerint az indítványozó tulajdonjogát ugyan szükségesen, de nem arányosan korlátozták. Ugyanerre a megállapításra jutott Kiss László alkotmánybíró is, aki különvéleményében az állam Janus-arcúságára hívta fel a figyelmet, végső soron ugyanis ő határozta meg a munkáltató és a munkavállaló jogviszonyának tartalmát, majd az ex lege megszüntetés során úgy viselkedett, mintha a felek tisztán magánjogi jogviszony alanyai lennének.

⁶⁰⁵ Az alternatív, közvetett alapjog-érvényesítő lehetőségekről lásd a következő (VIII.) fejezetet.

A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat alapjául szolgáló indítványban a jogi személy indítványozók a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 171. § (5) bekezdése [tartalma szerint különös tekintettel az (5f) bekezdése] alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, többek között az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében deklarált *vállalkozás szabadságának* megsértésére is hivatkozva. Ennek indokaként azt adták elő, hogy a jogalkotó az általuk sérelmesnek vélt jogszabályban megállapított árral úgy avatkozott be a vállalkozások működésébe, hogy azokat ellehetetlenítette, ugyanis ilyen árak mellett a vállalkozásnak még a költségei sem térülhettek meg. Az Alkotmánybíróság jogi érvelését teljes egészében a korábban már hivatkozott 54/1993. (X. 13.) AB határozatára alapította, és azt hangsúlyozta, hogy a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak tehát nem azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés, azaz a távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló jogszabályhely a távhőtermelő társaságok ellehetetlenítését eredményezte-e, hanem azt, hogy a szabályozás kizárta-e a távhőtermelés megkezdését, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. A testület döntésében azt állapította meg: önmagában a kérdéses jogszabályi rendelkezés nem eredményezte azt, hogy bárki (bármely vállalkozó vagy vállalkozás) is el legyen zárva a távhőtermelő tevékenység megkezdésétől vagy folytatásától. Annak a megítélése pedig, hogy az újfajta árképzési és támogatási rendszerben megéri-e, kifizetődő-e a tevékenységet megkezdni vagy folytatni, nem alkotmányossági, hanem közgazdasági kérdés.

A 26/2013. (X.4.) AB határozat alapját adó ügyben a panaszos a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénynek (Szjtv.) – a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott – 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. E rendelkezések

értelmében 2012. október 10-től pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők, amelynek következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetetlenült. A panaszos kifejtette, hogy a támadott jogi rendelkezés sérti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe és a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt *vállalkozás szabadságát*. Állítása szerint a pénznyerő automaták üzemeltetésének kizárólag játékkaszinóban történő lehetővé tétele a vállalkozáshoz való jogot, mint a foglalkozáshoz való jog egyik aspektusát sérti, mivel gyakorlatilag tárgyi *numerus clausus*-t jelent, amelynek szükségességét a 21/1994. (X. 13.) AB határozat szerint a legszigorúbban kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság az indokolásában visszautalt az imént bemutatott 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatra, és az abban kifejtett érvrendszert ez esetben is helyállónak vélte. Ebből következően a testület ebben az ügyben nem azt vizsgálta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések pénznyerő automatákat üzemeltető gazdasági társaságok ellehetetlenítését eredményezi-e, hanem azt, hogy a szabályozás teljesen kizárja-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Éppen az egyik támadott jogszabály mondja ki azt, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Szjtv. meg is határozza a pénznyerő automatáknak a játékkaszinókban való üzemeltetésének a feltételeit, amelyek a korábbi szabályozáshoz képest valóban lényegesen szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ugyanakkor a támadott jogszabályok nem lehetetlenítik el ennek a szolgáltatásnak a koncessziós szerződés alapján történő nyújtását. Eme okok miatt az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította.

Hasonló megfontoláson alapszik a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, amely az úgynevezett „trafiktörvény” alkotmányosságát vizsgálta. A testület szerint ugyanis sem a panaszosok, sem más nincs elzárva attól, hogy értékteremtő munkát vállalkozási formában végezzen, de attól sem, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolt és koncessziós szerződéssel átengedett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet vállalkozás keretében folytasson a trafiktörvény törvényi rendelkezései alapján. A testület a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította volna meg, ha a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonja. Az érintett jogszabály csupán olyan további szubjektív korlátot emelt az adott tevékenység gyakorlása elé, amelyet eredményes pályázat esetén bárki teljesíthet. Az

Alkotmánybíróságnak arról kellett ugyanakkor döntenie, hogy a támadott törvényi rendelkezésekkel bevezetett, a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlását a panaszosok számára hátrányosan korlátozó törvényi előírások megfelelnek-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi szabályoknak. Az Alkotmánybíróság – az indítvány keretei között – kizárólag azt az alkotmányossági kérdést vizsgálhatta, hogy a törvényalkotó által választott szabályozás (ezen keresztül az állami beavatkozás) az adott cél elérése érdekében szükséges és arányos volt-e. A törvényalkotó által választott szabályozás célszerűségét, hatékonyságát és méltányosságát – hatáskörének hiányában – nem. A testület megállapította, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének állami monopóliumba vételéhez nyomós közérdek fűződik, amelyet egészségügyi okok igazolnak. Ilyennek tekinthető a fiatalkorúak dohányzásának a visszaszorítása, ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép- és hosszútávon való javítása, így az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében valamint XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogok, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglalt, az államot terhelő alkotmányos kötelezettség teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának. Az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét jelentő szükségesség a vizsgált esetben tehát fennállt. Az Alkotmánybíróság az arányosság vizsgálata során pedig figyelembe vette, hogy a panaszosok olyan áru kiskereskedelmi értékesítését végezték, amely bizonyítottan fokozott egészségügyi kockázatot hordoz, és az általa előidézett betegségek gyógyítása jelentős költségvetési terhet ró az államra. A vitatott törvényi rendelkezések alkalmasak arra, hogy korlátozzák a dohánytermékekhez való – a korábbi szabályozás által széles körben lehetővé tett – hozzáférést, és ezen keresztül biztosítsák az alkotmányos közérdek érvényesülését, és a vállalkozás alapjogával szemben védendő fentebb már megjelölt alapjogok érvényre juttatását.

A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatnak alapot adó ügyben az indítványozó a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 3. § (2)-(3) bekezdései, továbbá a 4. § (3)-(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és visszaható hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, többek között az Alaptörvény M) cikkében, valamint a XII. cikkében biztosított jogainak sérelmére is hivatkozva. Az Alkotmánybíróság érvelését a későbbiekben még hivatkozandó, bírói kezdeményezésre született 20/2013. (VII. 19.) AB határozatra alapította. Azt vizsgálta,

hogy a kifogásolt szabályozás korlátozza-e, és ha igen, akkor alkotmányosan megengedett módon, vagy sem, az indítványozók alapjogát. A testület megállapította, hogy a vizsgált szabályozás korlátozza az indítványozó jogát foglalkozása (benne vállalkozása) szabad gyakorlására, mivel a foglalkozása éppen közúti reklámok kihelyezéséből, és a reklámfelület értékesítéséből áll. A törvényben tiltott, korábban megengedett magatartások tanúsítása nélkül ugyanis nem képes jövedelemszerző (gazdasági) tevékenységet folytatni, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta a korlátozás szükségességét és arányosságát. Ennek során megállapította, hogy a korlátozás alkotmányosan indokolható célja a közlekedés biztonságosabbá tétele, s ezáltal mások életének, testi épségének a védelme volt, tehát szükségességét igazolni vélte. Ezt követően az arányossági mércét alkalmazta. A vitatott jogszabály a reklámhordozók elhelyezésének szabályozásakor tekintettel volt a figyelem-elterelésre való alkalmasságukra, a tilalom a reklámtáblák nagysága és a közúthoz viszonyított helyzete szerint differenciált, illetve kivételeket is megállapított. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindezek alapján a vállalkozáshoz és a foglalkozás szabad gyakorlásához való jog korlátozásának szükségessége és arányossága is megállapítható, ezért az alkotmányjogi panaszokat elutasította.

A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben –, amelyben az új nemzeti tankönyvellátás rendszerét többek között a vállalkozáshoz való jog [az Alaptörvény XII. cikkét együtt értelmezve az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével] sérelmére hivatkozva támadták – a testület még attól is tartózkodott, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi tesztet lefolytassa, holott a megújult szabályozás objektív korlátot állított fel, s gyakorlatilag numerus clausus-t valósít meg.⁶⁰⁶

A vizsgált ügyekben az Alkotmánybíróságnak a vállalkozás szabadsága, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga korlátozhatóságával kapcsolatban kellett döntenie, határozatait nem egyszer az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően tett megállapításaira alapozva. A testület a szükségesség-arányosság mércéjét a korlátozás szubjektív és objektív jellegéhez viszonyítva alkalmazta. Itt kell megjegyezni azonban, hogy míg a szubjektív korlátok adott esetben bárki által teljesíthetők, addig az objektív feltételek a joggyakorlást teljes egészében kiüríthetik. Ha jogalkotó ilyen megoldással él, akkor a szükségesség-arányosság mércéjét a lehető legszigorúbban kell értelmezni. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat szerint ugyanis: „[a] munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető

⁶⁰⁶ Lásd ehhez Kiss László alkotmánybíró különvéleményét. Indokolás [108]-[110].

tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. [...] Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.” A vizsgált ügyeknél (villamos energia, szerencsejáték, trafiktörvény, reklámhordozók, tankönyvellátás) azonban joggal merült fel, hogy vajon az Alkotmánybíróság megfelelően alkalmazta-e az adott szükségességi-arányossági mércét, és annak ilyen alkalmazása nem veszélyezteti-e a vállalkozáshoz való jog, a munka- és foglalkozáshoz való jog gyakorlását. Álláspontom szerint az említett ügyekben, a szükségességet nem feltétlenül vitatva, a testületnek szigorúbban kellett volna mérlegelni az arányosság kérdését, és nem pusztán megelégednie azzal, hogy a vitatott jogszabályok az elérni kívánt célra alkalmasak.

Ezekben az ügyekben az alkotmányjogi panaszok tehát ugyan érdemi elbírálásra kerültek, de tényleges jogvédelemhez az alkotmánybírósági jogértelmezés miatt nem vezettek. A testület a jogalkotó által alkalmazott, társadalmi jelentőségű, korlátozó beavatkozásokat arányosnak, következésképp legitimnek minősítette, és nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ezek az esetek jól szemléltetik, hogy az Alkotmánybíróság számos alkalommal kerül olyan helyzetbe, ahol döntései politikai konfrontációt válthatnak ki – és amelyek elől a legtöbbször meghátrál. A párhuzamos indokolásokból és a különvéleményekből azonban kiderül, hogy ezzel az alkotmánybírósági szerepfelfogással nem minden alkotmánybíró ért egyet.

Az elmúlt négy évben összesen *két alkalommal* állapított meg a testület munkajogi tárgyú ügyekben alkotmányjogi panasz alapján alaptörvény-ellenességet.

Meglehetősen érdekes jogesetnek bizonyul az 1/2014. (I. 21.) AB határozat alapjául szolgáló ügy, amely a parlamentben történő aláírásgyűjtés megengedhetőségével kapcsolatban annak a kérdésnek a tisztázására vállalkozott, hogy az Országgyűlés a klasszikus értelemben vett *munkahelynek* számít-e. Az alkotmánybírósági érvelés szerint a parlamenti képviselők e minőségükben nem munkaviszonyból, vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettséget teljesítenek. Az Országgyűlés épülete a népképviselői székhelye, ami az Országgyűlés működésére, illetve annak alkotóelemei, az országgyűlési képviselők tevékenységére szolgál. Funkciója szerint tehát a képviselői formában történő hatalomgyakorlásnak, a politikai akaratképzésnek a helyszíne. A parlament épületét, különösen annak a népképviselői működését szolgáló

helyiségeit, egyebek mellett a pártok sajtótájékoztatói számára rendszeresített helyiségét ezért a képviselői aláírásgyűjtésnél nem lehet munkahelyként, sem pedig állami szerv hivatali helyiségeként kezelni akkor, ha a képviselők a külön sajtótájékoztatóra fenntartott teremben és ennek részeként írták alá a népszavazási kezdeményezést. Így a szóban forgó aláírásgyűjtésre vonatkozó tilalom alapján a fenti helyiségek munkahelyként vagy hivatali helyiségként történő kezelése nem volt indokolt.

A 10/2015. (V. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kr.) 2014. november 3. napjáig hatályos 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes volt. A testület szerint a Kr. támadott rendelkezése egymással összehasonlítható helyzetben lévő pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazottak között az emelt mértékű pótszabadságra való jogosultságnál különbséget tett. Az oktató, nevelő munka szempontjából az indítványozó, mint pedagógiai szakszolgálatnál foglalkoztatott (gyógy)pedagógus, és a Kr. támadott rendelkezésében nevesített nevelési-oktatási intézményben foglalkoztatott pedagógusok egymással összevethető helyzetben lévőknek tekinthetők. A vizsgálat nem tárt fel olyan tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerűnek tekinthető indokot, amely alapján a Kr. rendelkezése által megvalósított különbségtétel, ami szerint a törvényben az oktató, nevelő munkát végzők számára biztosított emelt mértékű pótszabadság igénybevételére a kérdéses időszakban a pedagógusok közül kizárólag a nevelési-oktatási intézményben foglalkoztatottak voltak jogosultak, igazolható lenne. E jogeset is alátámasztja, hogy az Alkotmánybíróság elé nemcsak olyan, a munkajog szempontjából fontos és releváns ügyek kerülnek, amelyek közvetlenül a munka és foglalkozás megválasztásához való joghoz kapcsolódnak, hanem azok nagyon gyakran hordoznak magukkal egyéb alapjogsérelemeket. A diszkrimináció-tilalomból fakadó egyenlőséghez való jog gyakori hivatkozási alap a munkajogi tárgyú panaszügyekben.

2.2.2. Végzések

A visszautasító végzések száma az előző pontban elemzett határozatokhoz viszonyítva lényegesen több, így egyenkénti bemutatásukra sem lehetőség, valójában pedig szükség sincsen. Az Alkotmánybíróság a befogadástól ezekben az ügyekben is legtöbbször az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételekre hivatkozva tartózkodik, vagyis nem tartja az indítványban vázolt problémát alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek, vagy a bírósági

döntést érdemben befolyásolónak.⁶⁰⁷ Ennek egyik legvitathatóbb példája a korábban részletesen elemzett, a köztisztviselők indokolás nélküli felmondásának alkotmányosságát vitató indítványok visszautasítása.

3. Következtetések a konkrét példákból

A munkajoghoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszügyek áttekintésével elsősorban az volt a célom, hogy adott jogterületen felmerülő (vélt vagy valós) alapjogsérelmek példáján keresztül az alkotmányjogi panasz valódi funkcionálását – az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent konkrét esetekkel is – szemléltessem. Mindebből általános érvényű következtetéseket nem lehet pontosan levonni, ugyanakkor a módszer alkalmas az alkotmányjogi panaszgyakorlatot jellemző tendenciák bemutatására.

Látható a visszautasító végzések dominanciája, az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok elenyésző száma, továbbá az az Alkotmánybíróságot jellemző, (a jogalkotó és igazságszolgáltató hatalom döntéseivel szembeni) tartózkodó szemlélet, ahogy az alkotmányjogi panaszindítványokat kezeli. A bemutatott esetek azt is igazolják ugyanakkor – nem mentesítve az Alkotmánybíróságot a sokszor túlzottan szigorú befogadási gyakorlat vádjá alól –, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz ügyekhez elbírálásra alkalmas indítványok szükségesek, amelyeknek nem kreált, hanem tényleges alkotmányos problémák feloldását kell célozniuk. A döntésekhez gyakorta kapcsolódó párhuzamos indokolások és különvélemények – ahogy erre már utaltam – tükrözik az egyes alkotmánybírák sajátos szerepfelfogását.

⁶⁰⁷ A teljesség igénye nélkül lásd többek között: 3285/2014. (XI. 11.) AB végzés, 3272/2014. (XI. 4) AB végzés, 3049/2015. (III. 2.) AB végzés, 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés, 3067/2015. (IV. 10.) AB végzés, 3103/2015. (V. 26.) AB végzés, 3104/2015. (V. 26.) AB végzés, 3118/2015. (VII. 2.) AB végzés, 3192/2015. (X. 7.) AB végzés, 3213/2015. (XI. 10.) AB végzés.

VIII. Indítványozói dilemmák az alapjogvédelmi rendszerben – alternatív megoldások

Az alkotmányjogi panasz mennyiségi és minőségi mutatóinak figyelembevételével felmerül a kérdés, hogy a jogalanyok alapjogsérelemük feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe. A hatályos alapjogvédelmi rendszer áttekintésével megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság irányába közvetlen eszközként kizárólag az alkotmányjogi panasz áll az indítványozók rendelkezésére. Fellelhetők azonban olyan közvetett módok, amelyek a panaszosokhoz nem kötődő aktorok belátásától függően alkalmasak lehetnek az alapjogsérelem feloldására. E megoldások ugyanakkor kizárólag normatív sérelmeknél állnak rendelkezésre, mivel a bírói döntés okozta alapjogsérelem kizárólag alkotmányjogi panasz eljárás keretében, a sérelmet szenvedett fél által közvetlenül indítványozva orvosolható.⁶⁰⁸

A közvetett alapjog-érvényesíthető mechanizmusok egyike a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontroll eljárás, míg a másik esetkör az alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető.⁶⁰⁹ Igaz ugyan, hogy a hatályos szabályozás alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll ugyancsak megteremthetik az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét, azonban mindez inkább az alapvető jogok biztosa esetében tűnik reálisnak.⁶¹⁰ A továbbiakban annak bemutatására törekszem, hogy e közvetett alapjogvédelmi módoknak melyek a jellegadó sajátosságaik.

1. Bíróság által kezdeményezett utólagos normakontroll

Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés alapján bármely bíróság – az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásakor, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti, amennyiben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-

⁶⁰⁸ Lukonits Ádám – Naszradi Georgina: Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. *Jogtudományi Közöny* 2014. 9. sz. 411-420. o.

⁶⁰⁹ Szabó Máté: The elements of citizen participation and the defence of their rights in the activity of the Hungarian Ombudsman. *Iustum Aequum Salutare* 2013. 4. sz. 65-76. o.

⁶¹⁰ Vö. Láposy Attila: Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás – Új folyam* 2011. 3. sz. 120. o. Megállapítható, hogy az európai államok nagy részében is ez a három alkotmánybírói hatáskörtípus a domináns: Georg Vanberg: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, New York 2005. 87. o.

ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.⁶¹¹ A „bírói út” tehát az utólagos normakontroll egyfajta sajátos, ún. konkrét (egyedi) eseteként fogható fel.⁶¹²

A „bírói út” közvetlen alanya a bíró, aki az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi. Közvetett alanyként a kezdeményezést benyújtó bíróság eljárása által érintett személy jelölhető meg, akivel szemben az eljáró bíró az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazását ideiglenesen – az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatásáig – mellőzi. Mindazonáltal az egyének összessége – az alkotmánybírósági eljárás eredményétől függően – megemlíthető, mint közvetett alanyi kategória (vagyis mögöttesen megjelenhet ún. objektív alkotmányvédelmi funkció).

Az Abtv. a *bírói kérelem* befogadásának egyetlen feltételét nevesíti: a kezdeményező bíróságnak fel kell függesztenie az előtte folyó eljárást. A bíróságnak a kezdeményezés benyújtására az előtte folyó eljárás befejezéséig van lehetősége. Ezen túlmenően pedig az Abtv. kifejezetten előírja, hogy az Alkotmánybíróság *oron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül* köteles a kérelemben megjelölt jogszabályokat és jogszabályi rendelkezéseket felülvizsgálni.

2. Az alapvető jogok biztosának tevékenysége

Az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége lényegében háromirányú lehet, amelyből csupán az egyik az alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezése (*ún. közvetlen indítványozás*).⁶¹³ A biztos ezen kívül panasz eljárás útján (*ún. klasszikus panasz eljárás*), valamint jogszabály-veleményezések eredményeként végez alapjogvédelmi tevékenységet.

A *közvetlen indítványozás* értelmében a biztos formális előírásoktól mentes állampolgári jelzés alapján, eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárását.⁶¹⁴ Fontos kiemelni azonban, hogy ebben az esetben az ombudsman eljárása annak ellenére hivatalbólinak tekintendő, hogy állampolgári jelzés hiányában valószínűleg nem indult volna meg.

A *klasszikus panasz eljárás* keretében az alapvető jogok biztosához fordulhat bárki, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy

⁶¹¹ Abtv. 25. § (1)

⁶¹² *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 192. o.

⁶¹³ *Somody Bernadette*: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 113-119. o.

⁶¹⁴ *Láposy Attila*: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle* 2013. 3. sz. 47. o.

alapvető jogát sérti, vagy annak közvetlen veszélyével jár.⁶¹⁵ Ilyen esetben az eljárás megindításánál megkövetelendő, hogy feleljen meg bizonyos, jogszabály által meghatározott kritériumoknak. A panasz beérkezését követően az ügyet előzetes vizsgálat alá vetik, amelyben főleg arra a kérdésre keresnek választ, hogy az ügy alkalmas-e érdemi vizsgálatra vagy sem.⁶¹⁶ Ezt az ügy érdemi (vagy kivételes) vizsgálata követi, amelyről végül jelentést készítenek. E jelentés hivatott arra, hogy kifejezésre juttassa a biztos által feltárt visszasságok orvoslására javasolt hatósági (szervezeti) lépéseket, illetve azt, hogy az ombudsman a panasz alapján mely jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál.

A harmadik ombudsmani alapjogvédelmi mód *a biztos által elkészített jogszabályvéleményezések* nyomán valósul meg. Ekkor a biztos – többek között – a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét véleményezi, valamint javaslatot tesz az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.⁶¹⁷ Ez az eljárás elsősorban az alkotmányosság, a jogállamiság védelmét szolgálja (objektív alkotmányvédelem), és csak közvetett módon segíti elő az egyéneket megillető alapjogok védelmét (szubjektív alapjogvédelem).

Az alapvető jogok biztosja révén megvalósuló alapjogvédelmi tevékenységek közül a továbbiakban főként az Alkotmánybíróság előtt zajló *közvetlen indítványozást* vizsgálom. Mindenekelőtt leszögezhető, hogy az eljárás közvetlen alanya a biztos, mivel ő maga jogosult az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll-eljárás, (illetve nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának) kezdeményezésére.⁶¹⁸ Közvetett alanyként pedig egyrészt a panaszt (kérelmet) benyújtó személy említhető meg, másrészt pedig a potenciálisan alapjogsérelmet szenvedettek. A közvetlen indítvány kezdeményezőjének kérelme (ha egyáltalán van ilyen, és nem a biztos észleli az eljárás szükségességét) sosem ró eljárás-kezdeményezési kötelezettséget az ombudsmanra. Ez azt jelenti, hogy a biztos minden esetben *szabad belátása szerint dönt* arról, hogy adott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az Alkotmánybíróság elé visz-e utólagos normakontroll eljárás keretében vagy sem (még abban az esetben sem, ha azt a panaszos indítványában kifejezetten

⁶¹⁵ Ajbtv. 18. § (1) bek.

⁶¹⁶ 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) 2. § (1) bek.

⁶¹⁷ Ajbtv. 2. § (2) bek.

⁶¹⁸ AJB utasítás 45. § (1) bek.

kerte).⁶¹⁹ A közvetlen indítvány kezdeményezése nincs semmilyen törvényben meghatározott eljárási feltételekhez kötve.⁶²⁰

3. Támpontok az alapjogi jogorvoslat kereséséből adódó dilemmák feloldásához

Az alapjogsérelmet szenvedő jogalanyok számára nem minden esetben könnyű annak eldöntése, hogy a rendelkezésre álló alapjogvédelmi eszközök közül melyiket válasszák. Kiemelendő, hogy e lehetőségek egymás alternatívái, vagyis párhuzamosan nem folytathatók le: az indítványozónak szükségszerűen választania kell közülük. E döntést pedig érdemben befolyásolja az, hogy adott esetben beszélhetünk-e konkrét egyedi ügy meglétéről, és amennyiben igen, az milyen eljárási szakaszban tart. A továbbiakban e két szempont alapján mutatom be az egyes alapjog-érvényesítő eljárások előnyeit és hátrányait.

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekeltiség nélkül, azaz konkrét ügy hiányában észlel alaptörvény-ellenességet, a hatályos szabályozás alapján egyetlen lehetőséget hagy nyitva a számára: az *Ajbtv. 2. § (3) bekezdése szerinti közvetlen indítványozást (az ún. abszolút absztrakt alapjogvédelmet)*.⁶²¹ Ahogyan azt már kifejtettem, ez az eljárás mentes a formai és tartalmi kötöttségektől, ezért a többi alapjog-érvényesítő eljáráshoz képest a legnagyobb előnye épp ebben rejlik. Mindazonáltal nagy jelentősége lehet annak, ha a jelzést precíz jogi érveléssel támasztják alá, mivel az ilyen informális jelzésre az ombudsman nagyobb valószínűséggel reagál alapjogvédő magatartással. További előnyeként jelenik meg, hogy nem feltétel valamely egyéni alapjog sérelme,⁶²² valamint megindítása nincs határidőhöz kötve, illetve nem igényel anyagi ráfordítást sem. Végül azt is hangsúlyozom, hogy mindközül ez tekinthető a relatíve

⁶¹⁹ Bizonyos esetekben különösen indokolt az utólagos normakontroll kezdeményezése (még panasz alapján is), így például akkor, ha az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetőleg ha a sérelmet szenvedett személyek száma ezt indokolja. [Ld. AJB utasítás 46. § (1)-(2) bekezdés]

⁶²⁰ *Lápossy: Túl a szerepfelfogáson?* 47. o. Berkes Lilla: Az ombudsman indítványozási tevékenységének háttere. In: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, 2015. 25-42. o.

⁶²¹ Fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt *actio popularis* jogintézményhez e megoldás áll a legközelebb. Mindemelllett a Velencei Bizottság nyomásgyakorlása nélkül valószínűleg ma még ez sem szerepelne a hatályos szabályozásban. (Ld. Venice Commission: Opinion on the rising legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary [no. CDL-AD(2011)001]).

⁶²² Mindezek alapján tehát csakis ennél az alapjogvédelmi eljárásnál van lehetőség arra, hogy kizárólag kollektív alapjogsérelem vagy objektív alkotmányvédelem eszközeként szolgáljon. Előbbi külön kiemelése pedig azért fontos, mert a jogvédő szervezetek számára az alapjog-érvényesítés terén e közvetlen indítványozás az egyetlen járható út.

leggyorsabb alkotmányos korrekciónak, mivel azonnali reagálást tesz lehetővé, ráadásul kétszeresen is: egyrészt az indítványozótól a biztoshoz, másrészt a biztostól az Alkotmánybírósághoz. A bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest viszont az a legnagyobb hátránya, hogy az eljárás alapjogvédelmi funkciójának érvényesülését az ombudsmani szerepfelfogás rendkívüli módon befolyásolja.⁶²³ Mindemellett az is szem előtt tartandó, hogy amennyiben a biztos él az indítványozás jogával, a később esetlegesen felmerülő egyéni alapjogsérelem további alapjog-érvényesítő eljárással – *res iudicata* szabálya miatt – nem lesz orvosolható.

Amennyiben a személy konkrét jogi érdekeltség, vagyis konkrét ügy birtokában észlel alaptörvény-ellenességet (a vele szemben folyó hatósági eljárásban, a hatóság által alkalmazandó jogi normával kapcsolatban), de a konkrét ügyével nem kíván bírósághoz fordulni, kezdeményezésére a biztos speciális intézkedésként – *az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerinti panasz eljárás* nyomán lefolytatott, jelentésben rögzített vizsgálatát követően – az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabállyal (jogszabályi rendelkezéssel) az Alkotmánybírósághoz fordulhat (*ún. relatíve absztrakt alapjogvédelem*). A bírói normakontrollhoz és az alkotmányjogi panaszhoz képest a panasz eljárás legnagyobb előnye abban rejlik, hogy amennyiben az érintett személy nem kíván bírósági eljárásban részt venni, alapjogsérelmét azonban orvosolni kívánja, azt a panasz eljáráson keresztül érheti el. Amennyiben pedig a panasz eljárás eredményeként megszületett biztosi kezdeményezés révén az Alkotmánybíróság megadja a kért alapjog-védelmet (vagyis megsemmisíti a hivatkozott alaptörvény-ellenes jogszabályt, illetőleg megtiltja annak alkalmazását), az érintett személy konkrét ügye is megoldódik (amellyel esetlegesen – a hatósági eljárásban született döntés meghozatalát követően – kényszerűen bírósághoz kellett volna fordulnia). Ezzel szemben hátrányként jelenik meg, hogy ez az eljárás lényegesen hosszadalmasabb, mint az ombudsmani közvetlen indítványozás, amely abból is adódik, hogy megindítása meghatározott eljárási feltételekhez (így például eljárási határidőhöz) van kötve. Mindemellett, a közvetlen indítványozáshoz hasonlóan, a *klasszikus panasz eljárás* is rendkívüli módon függ az ombudsmani szerepfelfogástól. Ezzel összefüggésben azonban az a meglehetősen negatív megállapítás tehető, hogy az

⁶²³ Ez abból a már korábban hivatkozott szabályból ered, hogy az Alkotmánybíróság minden esetben az ombudsman határozott kérelme alapján jár el. Így fennáll a lehetősége annak, hogy a biztos a közvetlen indítványt ugyan befogadja, de ennek alapján nem fordul az Alkotmánybírósághoz. Mindemellett fontosnak tartom kiemelni: abban az esetben, ha a biztos úgy dönt, hogy az Alkotmánybírósághoz fordul, akkor ezt már saját véleményével, saját maga nevében teszi (tehát a biztos nem a kérelmezőt hivatott képviselni).

ombudsman⁶²⁴ a hivatalba lépése óta elenyésző számú alkotmánybírósági eljárást kezdeményezett.

Abban az esetben, ha a személy konkrét jogi érdekelttség, vagyis konkrét ügy birtokában – sőt, mi több: a konkrét ügyre vonatkozóan folyamatban lévő bírósági eljárás során – azt észleli, hogy vele szemben olyan jogszabályt kell alkalmazni, amely alaptörvény-ellenes, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította,⁶²⁵ az eljáró bíróság az *Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói utólagos normakontroll-eljárás* lefolytatását kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál (*ún. közvetett konkrét alapjogvédelem*). Ez a többi alapjog-érvényesítő eljáráshoz képest lényegesen gyorsabb, mivel az Alkotmánybíróság soron kívül, de legkésőbb 90 napon belül köteles felülvizsgálni a konkrét – sőt, mivel már bíróság előtt folyik, egyedi – ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.⁶²⁶ Pozitívum az is, hogy az alaptörvény-ellenes norma alkalmazásának felfüggesztése alkalmas lehet az alapjogsérelem megelőzésére, tehát ilyen értelemben preventív szerepet is betölthet. A bírói közreműködésnek pedig egyfajta pozitív hozadéka, hogy az alkotmánybírósági indítvány elkészítésénél az egyén alapjogi problémája a bíró szakértelmével párosul, amelynek eredményeként reális lehetőség nyílik arra, hogy a formai és tartalmi szempontú indítvány-visszautasítás esélye csökkenjen. Ezzel szemben, bizonyos értelemben, különösen nagy terhet ró az érintett személyre, mivel ha azt akarja elérni, hogy jelzése alapján a bíró az Alkotmánybírósághoz forduljon, elengedhetetlen, hogy jogi érvelése alkalmas legyen az utólagos normakontroll kezdeményezésére irányuló bírói szándék kialakítására. Ezen felül a bírói utólagos normakontroll kezdeményezés a bíró belátásától függ, akárcsak az ombudsman esetében a biztosi alapjog-érvényesítő eljárások. Mindemellett jelentős hátrány az is, hogy az esetleges sikertelen bírói indítvány – a res iudicata szabály miatt – megakadályozza a későbbi alkotmányjogi panaszindítvány benyújtását, kivéve akkor, ha az újbóli benyújtás pillanatáig a körülmények alapvetően megváltoznak.

Amennyiben a személynek konkrét egyedi ügye van és azt bírósági eljárás keretében már el is bírálták, de a bírói döntés alaptörvény-ellenes – és pedig azért, mert azt bár alaptörvény-konform jogszabályok alapján hozták meg, egészében mégis alaptörvény-ellenes, vagy pedig azért, mert az alapul szolgáló jogszabályok eleve alaptörvény-ellenesek

⁶²⁴ Székely László

⁶²⁵ Ez az észlelés származhat a bírótól is.

⁶²⁶ Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróságot a lefolytatásra nézve egyedül ekkor köti eljárási határidő, a többi alapjog-érvényesítő eljárás esetében nem. [Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (2) b) pont]

–, a személy egyrésztől az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntés megsemmisítését, másrésztől az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az alapul szolgáló jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését kezdeményezheti (ún. bírósági eljárást követő közvetlen konkrét alapjogvédelem). Ha pedig a konkrét ügyben érintett személy alapjogai bírósági eljárás nélkül, a jogkövetés vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) hatályosulása folytán sérülnek, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását – ezen keresztül pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítését – kezdeményezheti (ún. bírósági eljárás nélküli közvetlen konkrét alapjogvédelem). Az alkotmányjogi panasz egyik előnye, hogy az alapjogok ténylegesen közjogi alanyi jogként érvényesülhetnek, ezáltal pedig közelebb áll a hagyományos alanyi jogérvényesítéshez, mint a normakontroll bármely másik változata. A kivételes alkotmányjogi panasz egyedülálló előnye, hogy egyéni érintettség mellett bírósági eljárás nélkül is megteremti az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét. Mindemellett a többi alapjog-érvényesítési eljárással szemben kiemelendő, hogy az alkotmánybírósági eljárás megindítása nem függ köztes szereplő közreműködésétől. Az alkotmányjogi panaszok egyik legnagyobb hátránya a többi alapjogvédelmi eljáráshoz képest, hogy csak a bírói eljárás jogerős befejezése után teremti meg az indítványozás lehetőségét, ezen túlmenően pedig az is hangsúlyozandó, hogy – az ombudsmani eljárással ellentétben – a közigazgatási határozatok közvetlen megtámadására nincs lehetőség. Hátrány még, hogy az alkotmányjogi panasz – a törvényi definíciójából következően – kizárólag akkor vehető igénybe, ha az indítványozó a lehetséges jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség eleve nincs számára biztosítva.⁶²⁷ Ebből következően az alkotmányjogi panasz (főszabály szerint) csak utólag képes reagálni az alapjogsérelemre. Említést érdemel, hogy – mint az az értekezés korábbi fejezeteiből kitűnt – rendkívül szigorú a rá vonatkozó formai és tartalmi kritériumrendszer, ezen felül pedig az elmúlt közel négy év gyakorlata alapján – a mára már általánosnak tekinthető szigorúan formalista szemléletmódjának következtében – az Alkotmánybíróság megköveteli, hogy a formai feltételek maximális betartása mellett a panaszos precíz jogi érveléssel is alátámassza indítványát. Az indítványozónak igazolnia kell érintettségét, valamint az Abtv.

⁶²⁷ A testület e feltétel teljesülését tartalmi befogadási szűrőként vizsgálja, de a korábbi határozata szerint jogorvoslatokon – az alkotmányjogi panasznál – kizárólag azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő, vagyis a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Mindemellett az Alkotmánybíróság előremutató álláspontja szerint nem támasztható az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. [Lásd a 41/1998. (X. 2.) és a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatokat.]

29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Hátrány az is, hogy az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdeményezésre vonatkozóan a jogalkotó rövid (szubjektív és objektív) határidőt állapított meg. Bár a negyedik alaptörvény-módosítás a kötelező jogi képviselőt eltörölte, nehezen képzelhető el az, hogy a panaszos által benyújtott indítvány a befogadási kritériumoknak – a jogi képviselő közreműködése hiányában is – maradéktalanul megfeleljen. A bírói normakontrollhoz képest viszont hátrány, hogy alkotmányjogi panasz eljárásban nem lehetséges kizárólag alkalmazási tilalom megállapítását kezdeményezni.⁶²⁸ Végezetül pedig kiemelendő, hogy az Abtv. szerint a testület a panaszról ésszerű határidőn belül dönt. E megfogalmazás azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy mire az Alkotmánybíróság az adott ügyben döntést hoz, addigra a panaszos jogséremléme érdemben már nem lesz orvosolható.

Az alapjog-érvényesítő eljárások áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer sokrétű, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra nézve, hogy alapjogsérelmük az Alkotmánybíróság által jogorvoslatot nyerjen. A joggyakorlat áttekintéséből azonban kitűnik, hogy e sokszínűség valójában meglehetősen relatív. Számos olyan elméleti és gyakorlati akadály létezik, amelyek meggátolják az Alkotmánybíróságot abban, hogy az alaptörvény-ellenességet – még pontosabban az abból fakadó alapjogsérelmet – érdemben kezelhesse. Mindezt alátámasztja, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok száma meglehetősen alacsony, illetőleg jóval csekélyebb, mint az elutasító döntések és a visszautasító végzések száma.

*Az alkotmányjogi panasz*nál az akadályok részben (inkább) elméletiek (a panasz befogadására vonatkozó szigorú formai és tartalmi szűrőkből, illetve a kötött határidőkből eredeztethetők), tehát a jogi szabályozásból erednek, részben pedig gyakorlatiak (az Alkotmánybíróság megszorító értelmezési gyakorlatából vezethetők le).

Az ombudsmani és a bírói normakontroll eljárásról pedig megállapítható, hogy eleve kevés ügy kerül az Alkotmánybíróság elé, mivel a rajtuk keresztül megvalósuló alapjog-érvényesítés rendkívüli módon függ a biztos, valamint a bíró szerepfelfogásától, illetve saját meggyőződésétől. Azok az ügyek azonban, amelyek mégis eljutnak az

⁶²⁸ 3042/2013. (II. 28.) AB végzés

alkotmánybírósági eljárásig,⁶²⁹ jó eséllyel részesülnek érdemi elbírálásban, mivel a biztos, vagy a bírák az alkotmánybírósági indítványokat olyan szakmai tudás hozzáadásával nyújtják be, hogy azok nagy valószínűséggel nem vonnak maguk után formai és tartalmi alapú visszautasítást.

⁶²⁹ Az előző fejezethez kapcsolódva, az Alkotmánybíróság elé került releváns munkajogi ügyek az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére: 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 26/2013. (X. 4.) AB határozat, mind közül a legjelentősebb pedig a 17/2014. (V. 30.) AB határozat, a munkavállaló terhes nők felmondási vélelmével kapcsolatosan. Releváns munkajogi ügyek bírói normakontroll keretében: 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3244/2014. (X. 3.) AB határozat. Látható tehát, hogy az alkotmányjogi panaszok számához viszonyítva lényegesen kevesebb ügy kerül az alapvető jogok biztosának, valamint az eljáró bírónak a kezdeményezésére a testület elé, ugyanakkor az is megállapítható, hogy ilyen jellegű indítványok esetén – ha az alaptörvény-ellenesség megállapítása nem is – de az érdemi elbírálás szinte mindig megvalósul.

IX. Kutatási eredmények

A disszertáció céljaként a megújult alkotmányjogi panasz szabályozásából, valamint az arra épülő alkotmánybíróági gyakorlatból levezethető – a jogintézmény érvényesülését befolyásoló – problematikus pontok körülhatárolását, valamint azokra megoldást kínáló, de lege ferenda javaslatok megfogalmazását jelöltem meg. E cél mentén a kutatás legfontosabb következtetései és javaslatai – a dolgozat szerkezeti egységeire figyelemmel – az alábbiak szerint foglalhatók össze.

1. Következtetések és javaslatok

1) *Az Alaptörvény előtti alkotmányjogi panasz*

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőző alkotmánybíróági gyakorlat áttekintésével megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz a korábbi formájában nem működött kellő hatékonysággal, és a magyar alkotmányörök tevékenységének súlyponti elemét, sokkal inkább a bárki által, mindenféle érdekeltség nélkül kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jelentette. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi panasz nem tudott élő jogintézménnyé válni, ezért annak újragondolása ebből a szempontból sem volt megalapozatlan.

2) *Az új szabályozás alakulása*

a) Az alkotmányjogi panasz szabályozásának jogalkotási folyamatban történő alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a Javaslat Országgyűlés elé kerülését követően a törvényszöveg – a számos e tárgyban benyújtott módosító és kapcsolódó módosító indítvány ellenére – csupán némileg változott. A módosítások alapjogvédelmi szempontú értékelése kettős eredményre vezet. Egyrészt üdvözlendő a legfőbb ügyész számára – meghatározott feltételekhez kötött – panasz-kezdeményezési jogosultság biztosítása, az ügy érdemében hozott döntések mellett a bírósági eljárást befejező egyéb döntések valódi alkotmányjogi panasszal történő támadhatósága, a kezdeményezési jogosultság határidejének a bírósági ítélet kézbesítésétől való számítása, továbbá a mulasztás-igazolási lehetőség szűkítő szabályának törvényszövegből történő elhagyása. Másrészt az alapjogok hatékonyabb és szélesebb körű érvényesíthetősége ellen hat, hogy az ügy érdemben történő eldöntését megelőzően hozott, jogorvoslattal támadható döntésekkel szemben igénybe vehető valódi alkotmányjogi panasz kezdeményezésének lehetősége, továbbá a kötelező

jogi képviselőnek a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében történő biztosítása a törvény szövegéből elmaradt.

b) A megújult alkotmányjogi panasz fogadtatását illető legfontosabb szakirodalmi véleményeket áttekintve megállapítható, hogy az átalakult alkotmánybíróági hatáskörök között a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése és az absztrakt utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének jogrendünkben való kikerülése kapta a legnagyobb figyelmet. A valódi alkotmányjogi panasz megjelenése érezhetően pozitív visszhangot kapott, ugyanakkor alapvetően a legtöbb alkotmányjogász fenntartásokkal kezelte hatékonyságát és sikerességét, amelyet nemcsak a magyar jogi kultúrától – vagyis az indítványozói hajlandóságtól –, de az Alkotmánybíróság saját szerepfelfogásától is függővé tett. Az alkotmánybíróági ügyteher kezelése, a befogadási szűrők objektivitása, az eljárásjogi kérdések ésszerű kezelése mind-mind a panaszeljárásra ható vektorok. Alapvető kérdésként szinte valamennyi szerzőnél megfogalmazódott, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonyrendszere mennyiben alakul át, a rendes bíróságok ítélező tevékenységére az új hatáskörök milyen hatása lesz, és az objektív alkotmányvédelmi funkció mellett, vajon mekkora teret nyer a szubjektív alapjogvédelem.

3) *Dogmatikai kérdések*

a) A testület az alkotmányjogi panasz indítvány alapjául több olyan alkotmányos jogra való hivatkozást ismert el, amely önmagában nem minősül alapvető jognak, s amelyet az Alkotmánybíróság nem alapvető jogot tartalmazó rendelkezésből vezetett le. A testület tehát az alkotmányjogi panasz jogalapjaként meghatározott „Alaptörvényben biztosított jog sérelme” kitételt a jogalkotói elvárásnak megfelelően nem az alapvető jogokkal teszi egyenlővé, hanem az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből általa levezetett alkotmányos jogokra alapozott panaszokat is befogad. Meglátásom szerint mindez hozzájárul a minél szélesebb körű alkotmányvédelem megteremtéséhez.

Az Alkotmánybíróság a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban a XV. cikk (5) bekezdésére vonatkozó korábbi gyakorlatától eltért. Az Alaptörvénynek ezt az esélyegyenlőségi rendelkezését – a XIX. cikk (4) bekezdésével (egységes állami nyugdíjrendszer) együtt – alapjogi szabályokként értelmezte, amelyre alkotmányjogi panaszt lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság e döntésével azonban ingoványos talajra lépett, mert amennyiben ezekből a rendelkezésekből alanyi jogot eredeztet, akkor az Alaptörvény többi, ilyen típusú, az állam számára kötelezettséget előíró rendelkezésével kapcsolatban is az indítványozók joggal támasztanak hasonló igényt – amely nem

helyeselhető. Ez azzal a veszéllyel is jár, hogy a panaszosok az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényben biztosított jogot definiáló tevékenységét kiszámíthatatlannak tartják, amely értelemszerűen az indítványozói hajlandóságra is kihathat.

b) Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem teljesen egyértelmű abban, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványok benyújtására jogosultak lehetnek-e. Volt olyan ügy, amelyben megállapította a testület, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz önkormányzati alapjogokat, ugyanakkor befogadta az indítványt abban az esetben, ha az ügy alapjául szolgáló bírósági eljárásban az önkormányzat félként szerepelt, és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető. Az érintettséggel összefüggésben viszont megjegyezhető, hogy az alapjogi jogosultság az alapjogi érintettség feltétele, tehát annyiban vizsgálható valamely személy vagy szerv adott ügyben való alapjogi érintettsége, amennyiben az Alkotmánybíróság elismeri, hogy az adott alapjog alanya lehet. Amikor tehát a testület az önkormányzatot érintettként kezeli, implicite azt is elismeri, hogy az önkormányzat valamely alapjog tekintetében alanyi jogok hordozója lehet. Meglátásom szerint azonban az Alkotmánybíróság ezzel téves következtetésre jutott. Korábbi gyakorlatában következetesen hangsúlyozta, hogy az állam szervei, azaz a közhatalom gyakorlói nem lehetnek alapjog alanyai. Az önkormányzat pedig elvitathatatlanul ilyen szervnek minősül, ezért alapjoggal elvileg nem rendelkezhet.⁶³⁰

A népszavazáshoz való jogot a testület a választók szervezeteire is kiterjesztette. Álláspontom szerint, amikor az alkotmánybírósági gyakorlat egyes alkotmányos jogokat ilyen módon értelmez, és a lehető legszélesebb alanyi kör számára biztosít jogosultságot, akkor – amennyiben az így kialakított gyakorlatához a későbbiekben következetesen ragaszkodik, és ez által tevékenysége kiszámítható lesz – alapvető rendeltetésének tesz eleget, továbbá az Alaptörvény legfőbb védelmezőjeként lép fel. Minden ezzel ellentétes vélemény alapjog-korlátozó.

c) A testület hajlamos időnként az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében⁶³¹ található szűkítő rendelkezést, amely értelmezésem szerint *kivétel-szabálynak* minősül,

⁶³⁰ Alapjog akkor illethetné meg, ha az önkormányzat adott jogviszonyban nem közhatalom gyakorlójaként (hanem pl. mint emberek közössége) jelenne meg.

⁶³¹ Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

kiterjesztően értelmezni. Ahhoz azonban, hogy az Alaptörvényben meghatározott alkotmányos feladatának eleget tudjon tenni, az ilyen jellegű törekvésekkel visszafogott módon kell bánnia.

d) Helytelennek és alapjog-korlátozónak tartom az Alkotmánybíróságnak azt a dogmatikai megközelítését – különösen a *büntetőjogi* kényszerintézkedésekről szóló döntés esetén –, hogy az érdemi döntés fogalmát az ügydöntő határozattal teszi egyenlővé. Ezzel ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy az alapjogaiban sértett fél csak jóval később, a büntetőügy végleges lezárultával, jogorvoslatának kimerítése után fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amely utóbb sem ad neki jogorvoslatot. Így a testület a valódi alkotmányjogi panasz funkciójának ellentmondó joggyakorlatot követ, mert az eljárás közbeni, adott esetben súlyosan alapjogsértő bírói döntésekkel szemben nem ad alkotmányos jogorvoslatot. Mivel a Be. az érdemi döntés fogalmát pontosan nem határozza meg, ezért az Alkotmánybíróságnak lehetősége lett volna az „érdemi döntést” a büntetőeljárás során *sui generis* fogalomként értelmezni, és minden olyan határozatot e körbe sorolni, amely alkalmas arra, hogy a jogalanyok számára alapjogsérelmet okozzon. Meglátásom szerint, mivel a *polgári eljárásjog* sem határozza meg pontosan az érdemi döntés fogalmát (csupán a formáját), így e kategóriát a testület minden olyan döntésre kiterjesztheti, amely alapjogot érint, és amely – a törvényi szabály adta követelmény miatt – nem támadható további jogorvoslattal. Végleges megoldást azonban a jogalkotó az Abtv. módosításával nyújthatna: akár a korábbi, a Javaslatban megfogalmazott kivételszabályt alapul véve írhatná elő a közbenső ítéletek Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát. Mindez azért is lenne célravezetőbb, mert így elkerülhetővé válnának azok a viták, amelyek az érdemi döntés fogalmának értelmezéséből erednek.

Az Alkotmánybíróság meglehetősen távolra merészkedett saját hatáskörének értelmezésekor, amikor a *népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés* alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságáról döntött a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében. Úgy vélem, szigorúan alkotmányossági szempontból az ilyen típusú kúriai végzések is támadhatóak alkotmányjogi panasszal, ha az alapjogsérelm, és az abban való érintettség ténylegesen igazolható, viszont nem a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó eljárási szabályok szerint. Az alkotmányjogi panaszeljárást ebben az összefüggésben az Nsztv. – közvetetten a Ve. – hatálya alá tartozó eljárásként kellene kezelnie a testületnek, ezért arra az Nsztv. 79. § (3) bekezdését kellene alkalmazni, ami különösen a határidőket tekintve (öt-öt munkanap), a népszavazási eljárás jellegéből is következik.

e) A valódi alkotmányjogi panasz hatáskör értelmezése óhatatlanul maga után vonja az igazságszolgáltatás függetlensége és az Alkotmánybíróság tevékenysége közti határok megrajzolásának nehézségét. Az Alkotmánybíróságnak különös gondossággal, akár a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével, egyfajta önmegtartóztatást tanúsítva kell új hatáskörét gyakorolnia. Nem törekedhet arra, hogy a magánjogi dogmatika, a büntetőjogi ítélkezés, vagy a közigazgatási bíráskodás hagyományait figyelmen kívül hagyva, azokat teljesen „alkotmányjogiasítsa”. A testület csak „alkotmányjogi sérelem” esetén avatkozhat be, önmagában az, hogy a bírói döntés az alkalmazandó joghoz mérve esetleg objektív mérce szerint hibás, nem ok a beavatkozásra. Csak az olyan hiba számít, amely az alapjogok teljes figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg. Az Abtv. 27. §-a a bírói döntések *alkotmányossági* felülvizsgálhatóságát teszi lehetővé, az Alkotmánybíróság tehát e hatáskörében a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatja-e. Ha valamely bíróság az előtte fekvő ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, illetve az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban a vizsgált jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Úgy vélem, ha a jogalkotó eltérő tartalommal tölt meg olyan jogot, amelynek van alapjogi megfelelője, az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésének akkor is zsinórmértékül kell szolgálnia a jogalkalmazók számára az értelmező tevékenységüknél, amely ilyen értelemben minimum-standardnak tekinthető. Ha a jogalkalmazó e standardot megszegi, a bírói döntés a jog eltérő tartalma ellenére is megsemmisíthető. Mindez nem jelenti azt, hogy a rendes bíróságoknak az ágazati törvényeket félre téve közvetlenül az Alaptörvényt kellene alkalmazniuk minden olyan ügyben, amelynek alapjogi vonatkozása van, annyit azonban mindenképpen, hogy az Alaptörvényre beszámítási pontként kell tekinteniük, tehát alaptörvény-konform jogértelmezést kell végezniük.

f) Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszról a kivételesség két oldalról közelíthető meg. A normaszövegből kiindulva ez a panasztípus egyrészt kivételesnek minősül a normatív alkotmányjogi panasz Abtv. 26. §-ában megfogalmazott, úgynevezett főszabályt jelentő formájához képest, másrészt a kivételesség értelmezhető úgy is, hogy az Alkotmánybíróság csupán a mérlegelési jogkörében meghatározott kivételes esetekben fogadja be – a fogalmi elemeknek egyébként megfelelő – ilyen típusú indítványokat.

A kivételes alkotmányjogi panasz törvényi definíciójából eredő „alkalmazás” kifejezés alatt az Alkotmánybíróság csupán jogkövetést ért, amely mellett töretlenül kitart.

A jogalanyok szempontjából ezt bizonyos értelemben még pozitívumként is lehetne értékelni, mert adott esetben bírósági, vagy egyéb hatósági eljárás megindulása nélkül is, közvetlenül biztosított az alapjogi védelem. Kétségekívül negatívumnak minősül azonban, ha a testület az „alkalmazás” ilyenképp történő értelmezésével az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét a hatósági eljárás során végleg elzárja, és az alkotmányjogi panasz igénybevételét – az egyébként rendkívüli jogorvoslatnak minősülő – bírói felülvizsgálat után teszi lehetővé. A kivételes panasz törvényi definíciójának „*alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása*” szövegrésze alatt, álláspontom szerint, a jogalkotó a közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenységét is érthette volna. Mindez a hatósági ügyekben, a *rendes* jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, vagy jogorvoslati lehetőségek hiányában az említett szervek döntései alapjául szolgáló alkotmány-ellenes jogszabályok alapjogsérelmet okozó alkalmazása esetén közvetlenül is megteremthette volna az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét. A kivételességet pedig éppen az biztosította volna, hogy bírósági eljárás nélkül, vagy azt megelőzően is azonnali jogvédelem lett volna nyújtható. Így az alkotmányjogi panasz kivételes esetének kezdeményezésekor – a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot figyelmen kívül hagyva – megindítható lehetne a panasz eljárás, a felülvizsgálati eljárás végén született bírósági döntések alapjául szolgáló jogszabályok alkotmány-ellenességének vizsgálata pedig a normatív alkotmányjogi panasz főszabályt jelentő típusa körében értelmezhető.

E megállapításom azonban csak akkor nyerhet értelmet, ha az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálatot *rendkívüli jogorvoslatként* kezelné. Egyrészt megállapítható, hogy – hatáskörében – *általános jogorvoslatról* van szó, a bírósági felülvizsgálat lényegében – az önállóan meg nem támadható végzések kivételével – minden döntésre kiterjed. Szükséges azonban ezzel összefüggésben kiemelni, hogy valamely jogorvoslat széleskörű alkalmazhatósága nem zárja ki annak rendkívüli jellegét. Másrészt csak *az alakilag jogerős döntésekkel szemben és csak jogszabálysértésre hivatkozva* kezdeményezhető bírósági felülvizsgálat. Ez szintén a jogorvoslat rendkívüli jellege melletti érvként említhető meg. Harmadrészt utalok arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem tekinthető tipikusan közigazgatási jogorvoslatnak, mert ebben az esetben *a közigazgatási aktus megítélése kikerül a közigazgatási szervek rendelkezési köréből*. Mindezekre tekintettel, meggyőződésem szerint, a bírósági felülvizsgálat az alaki jogerő beálltát követő olyan rendkívüli jogorvoslat, amely

egyértelműen *törvényességi kontroll*nak tekinthető. Belátható tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat *nem feltétlenül alkalmas* arra, hogy a panaszos alapjogsérelemét orvosolja, és az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatával, a törvényszöveg szigorú nyelvtani értelmezésével, tulajdonképpen az alapjogi sérelem orvoslását a közigazgatási hatósági eljárásban – a közvetlen Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét teljesen kizárva – adott esetben feleslegesen késlelteti.

A normatív panasz valamennyi típusánál megállapítható, hogy amennyiben kógens jogszabály okoz alapjogsérelemet, és annak csak egyféle értelme van, végső jogorvoslatot kizárólag az Alkotmánybíróság tud adni. Mivel a hatósági eljárás során a bírósági felülvizsgálat – meglátásom szerint – rendkívüli jogorvoslatként is értelmezhető lehet, ezért e jogorvoslat kötelező kimerítésétől *az alkotmánybírósági jogértelmezés eltekinthetne*. Az ilyen jellegű törekvéssel a testület nem lépne túl saját hatáskörén, ugyanakkor az alapjogsérelem orvoslásának lehetőségét időben előre hozhatná. Amennyiben tehát olyan jogszabályt alkalmaznak a hatóságok, amelynek értelmezéséhez nem férhet kétség, és kógens rendelkezést foglalnak magukban, az alapjogsérelemet a rendes bíróság sem a tényállás tisztázásával, sem jogértelmezéssel nem tudja feloldani, így eljárása formális. Még ha el is fogadjuk, hogy az Alkotmánybíróság végső eszköz, és szubszidiárius jogorvoslat, akkor is befogadási szűrőként használhatná a testület az általa felvetett „hatékonyság” fogalmát, és esetről esetre vizsgálhatná, hogy az adott ügyben a bírósági felülvizsgálat lehet-e hatékony jogorvoslat. Amennyiben a hatékonyság lehetősége kizárt, a panaszt érdemben vizsgálná, míg kétség esetén visszautasíthatná azt, és megkövetelné a bírói jogorvoslat kimerítését. Álláspontom szerint, ha az Alkotmánybíróság hatósági ügyekben főszabályként ragaszkodik is a bírói felülvizsgálathoz, befogadási eljárásában kivételesen, a hatékony jogorvoslat lehetősége kizárásának valószínűsítésével e nélkül is befogadhatná az ilyen indítványokat.

A német alkotmánybírósági gyakorlat lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a jogorvoslatok kimerítése előtt közvetlenül is döntést hozhat az ügyben, ha a panasz közérdekű, vagy a panaszos súlyos és elkerülhetetlen sérelmet szenvedne el a jogorvoslatok kapcsán. E kivételes esettel a német jogalkotó általánosságban is megteremti a közvetlen indítványozás lehetőségét. Mindez a magyar gyakorlatban is célravezető lenne, különösen a hatékonyság fogalmához kapcsolva, és elsősorban a kivételes panasszal összefüggésben, amelynek lehetőségét *a jogalkotó az alkotmánybírósági törvény módosításával* teremthetné meg.

A jogalkotó a kivételes panasz indítványozására nyitva álló határidőt (180 nap) az adott jogi norma hatálybalépésétől számítja, vagyis annak időbeli hatályához köti. A jogszabályi definícióból azonban jól látható, hogy e panasztípus az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán előállt jogsérelmek orvoslására hivatott, amelyek bekövetkezése időben eltérhet az adott jogi norma hatályba lépésének időpontjától. Előfordulhat ugyanis, hogy az egyébként hatályos jogszabály adott jogalany vonatkozásában csak évekkel később kerül alkalmazásra vagy hatályosul, tehát az alapjogsérelem csak ekkor következik be, és az indítványozásra egyébként jogosult csak ekkor válik érintetté. A jogalkotó a határidő ilyenképp történő meghatározásával a panasz e típusánál az indítványozás lehetőségét csak azokra az esetekre szorítja, amikor adott jogi norma a hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül kerül alkalmazásra vagy hatályosul, és ebben az időszakban okoz az indítványozónak alapjogsérelemet. Mindez alapjogvédelmi szempontból aggályos, és *helytelen szabályozási mód*, ugyanis e panasztípusnál alapvető fontosságú lenne, hogy a jogsérelmek orvoslására, azok bekövetkezését követően minden esetben lehetőség nyíljon és az erre nyitva álló határidőt pedig a jogsérelem bekövetkezésétől számítsák.

E probléma kiküszöbölésére *elsősorban a jogalkotó hivatott*, másodsorban azonban *jogértelmező tevékenységével maga az Alkotmánybíróság is finomíthatta volna* e rendelkezés gyakorlatban történő alkalmazását. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság a panasz indítványozására nyitva álló határidőt a jogszabály időbeli hatályától számítja, úgy helyesebb, ha viszonylag lazább egyéni érintettség esetén is befogadja az indítványokat, ezzel is kompenzálva az alapjogvédelmi szempontból kifogásolható jogalkotói akaratot. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság – alapjogvédelmi szempontból helyesebb módon – az indítványokat a tényleges alapjogsérelem bekövetkezésének időpontjától, tehát a jogszabály „alkalmazásától” vagy „hatályosulásától” számított száznyolcvan napon belül fogadja be, szorosabb egyéni érintettség bizonyítását követelheti meg a panaszosoktól.

4) *Az alkotmányjogi panasz eljárás*

a) Üdvözlendő, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás jogi szabályozásából a kötelező jogi képviselőt kikerült. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy egyáltalán ne lehetne jogi képviselővel (akár jogi segítségnyújtás keretében) eljárni a panaszügyekben. A sikeres (ez esetben befogadásra alkalmas) indítványokhoz elengedhetetlen az adott alapjog jogi természetének és az Alkotmánybíróság befogadási szűrőkkel kapcsolatos gyakorlatának

ismerete. Az ilyen jellegű elvárásoknak való megfelelés – meggyőződésem szerint – jogi képviselő hiányában, jogi végzettséggel vagy jogi tudással nem rendelkező jogkereső személyek számára majdhogynem lehetetlen.

b) A megújult alkotmányjogi panasz első négyéves joggyakorlatát áttekintve megállapítható, hogy nem egyszer, különösen az első évben, az indítványok formai hibája vezetett a panaszok visszautasításához. A formai befogadási kritériumok ugyan meglehetősen egyértelműnek tűnnek, és meglátásom szerint megfelelő alkalmazásukhoz nincs szükség az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységére, ugyanakkor az indítványozóktól és – ha van – a jogi képviselőtől rendkívül nagy alaposítást, és figyelmességet igényel. A testület által tanúsított, néha meglehetősen formalista szemlélet megköveteli, hogy az indítványozói oldal a formai kritériumokat maximálisan betartsa, és azokat precíz jogi érveléssel támassza alá.

c) Normatív alkotmányjogi panasz esetében a *res iudicata* rendelkezés relativizálja az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi funkcióját. Ha ugyanis a jogalkotó tényleges és széleskörű jogvédelmi funkciót szán a panaszra, akkor nem hozhatott volna olyan szabályt, amely egyfajta versenyfutást idéz elő adott jogszabály Alkotmánybíróság előtti megtámadásánál, és nem csak annak a sérelmét orvosolják, aki elsőként jutott el a testülethez. A normatív alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabály szerint tehát, ha a testület meghatározott felek közötti konkrét jogvitában kimondja adott jogszabály alaptörvény-ellenességét, az *res iudicata* hatást vált ki más felek közötti jogvitákra is, és azonos jogszabályi rendelkezés okozta alapjogsérelem ügyében ugyanazon az alapon már nem lehet a testülethez fordulni. Mindez elsősorban az objektív alapjogvédelmi funkciót szolgálja, vagyis az alkotmányos rend fenntartásához fűződő közérdeket védi, amihez képest a szubjektív jogorvoslati funkció ebben az esetben járulékos jellegű. Az *Alkotmánybíróság* egy módon *küszöbölhetné ki* a jogalkotó ilyen jellegű megszorítását, mégpedig, ha befogadna önálló alkalmazási tilalom kimondását célzó alkotmányjogi panaszokat is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtti ítélkezési gyakorlatra nem állapíthat meg *res iudicata*-t, majd végül egy 2012-nél korábbi döntésre hivatkozva jutott arra a következtetésre, hogy a jogszabály alkalmazhatóságáról már döntött. Érvelésével közvetetten azt mondta ki, hogy az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek szükségszerűen *újnak* is kell lennie ahhoz, hogy teljesüljön az Abtv. 29. §-a szerinti, az indítvány befogadhatóságához szükséges feltétel. Ezzel pedig a testület tovább szűkítette az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” kritériumával

kapcsolatos, az indítványok szűrésére szolgáló ítélkezési gyakorlatát. Ez a megoldás azonban ellentétben áll az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójával, mert a testület így ugyan nem a res iudicata szabályra, hanem egy másik befogadási szűrőre hivatkozva, de nem foglalkozik érdemben olyan problémákkal, amelyekről 2012 előtt már elvi jelentőséggel döntött.

5) *Az alkotmányjogi panaszgyakorlat*

a) Az elmúlt négy évben az Alkotmánybíróság által elbírált alkotmányjogi panaszok száma 2012-höz képest 2015-re a felére csökkent. Ez egyrészt visszavezethető arra, hogy 2012-ben számos esetben korábbi absztrakt utólagos normakontroll indítvány alkotmányjogi panasszá transzformált változata került a testület elé, másrészt a megújult alkotmányjogi panaszhoz 2012-ben az indítványozók még érezhetően nagy reményeket fűztek. Éppen ezért fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy az indítványozói hajlandóság négy év alatt a harmadára csökkent. Utóbbi leginkább a rendkívül szigorú formai és tartalmi szűrés eredménye, amely kihat az Alkotmánybíróságba vetett általános bizalomra is. Érzékelhető javulás tapasztalható ugyanakkor az érdemben elbírált ügyek összes ügyhöz viszonyított százalékos arányában, amely szintén visszavezethető a szigorú szűrésre. Összességében tehát megállapítható, hogy kevesebb, de ezen belül feltételezetően több megalapozott indítvány kerül a testület elé.

b) A tartalmi befogadási szűrőket illetően a legfőbb nehézséget az érintettség, valamint az alapvető alkotmányjogi jelentőségű és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség mikénti értelmezése jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezzel összefüggésben a következő megjegyzések tehetők.

Az 1/2015. (I. 16.) AB határozat a testület a sértett érintettségét a magánvádlói pozícióhoz kötötte. Nem tehető azonban különbség az érintettek között azon az alapon, hogy a büntető bíróság ítélete a büntetőjogi felelősség megállapításáról és a terhelt elítéléséről vagy a terhelt felmentéséről rendelkezik. Ahogy azt a 14/2015. (V. 26.) AB határozat is kifejezésre juttatja – mindig *esetről esetre* kell vizsgálni az érintettség meglétét, és valamely jogosulti kört – jelen esetben a sértetteket – az indítványozásból általánosságban kizárni alapjogvédelmi szempontból nem helyeselhető.

Az Alkotmánybíróság a közérdekű kereset benyújtására jogosult szervezetet az alkotmányjogi panasz érintetti köréből – saját szervezeti jogait kivéve – kizárja, még ha az alapul fekvő eljárásban félként is szerepelt. Mindez azért is kifogásolható, mivel ellentmond az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás jogi természetének.

A per kezdeményezésére a szervezet ugyanis épp azért jogosult, mert a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. A testület a „személyes” érintettség ilyen formájú megkövetelésével, véleményem szerint, a közérdekű igényérvényesítés célját figyelmen kívül hagyva zárja el e szervezeteket – közvetve pedig az általa képviselt személyeket – az alkotmányjogi panasz indítványozásától. Amennyiben a testület az ilyen jellegű ügyekben is kitart a személyesség megkövetelése mellett, a jogalkotó teremthetné meg annak a lehetőségét, hogy a közérdekű kereset indítója a bírói döntést az általa képviselt személyek Alaptörvényben biztosított jogainak védelme érdekében az Alkotmánybíróság előtt megtámadhassa.

A kivételes alkotmányjogi panasz esetében az érintettségnek különös jelentősége van, mivel egyrészt e típust ezen a befogadási szűrőn keresztül lehet leginkább értelmezni, másrészt leginkább ez az ismérv választja el az absztrakt utólagos normakontrolltól. Az Alkotmánybíróság általános elvi tételként az érintettséget akkor állapítja meg, ha a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát *közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan* érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. E kritériumok értelmezésekor a testület ugyanakkor nem mindig következetes, s míg egyes esetekben szűkítő értelmezést alkalmaz, máskor ugyanarra a szempontra hivatkozva tágítja az érintetti kört. Az Alkotmánybíróságnak azonban következetességre kellene törekednie, mert az indítványok közötti válogatás elbizonytalanítja a panaszosokat, és az eljárás megindítása előtt nem tudják például mérlegelni, hogy vajon egy jövőbeni, potenciálisan bekövetkező alapjogsérelmet mikor vihetnek a testület elé, azaz meg kell-e várni annak tényleges bekövetkezését, vagy a testület, preventív módszert alkalmazva, már ezt megelőzve feloldja az alaptörvény-ellenességet. Meglátásom szerint alapjogvédelmi szempontból az a helyesebb, ha a testület a nagy valószínűséggel bekövetkező jogsérelmeket előre megpróbálja megakadályozni.

Az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatát áttekintve jól körülhatárolhatóak azok az esetkörök, amelyekben a testület az indítványokat, az azokban felvetett alapjogsérelemnek alapvető alkotmányjogi jelentőséget vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tulajdonítva befogadja, ugyanakkor az is előfordul, hogy önmagával ellentmondásba keveredve, a korábban meghatározott szempontjait figyelmen kívül hagyja. Az Abtv. 29. §-ra hivatkozás mindazonáltal *a leggyakoribb* visszautasító ok a testület gyakorlatában: ha az indítvány valamennyi formai és egyéb tartalmi feltételnek

eleget is tesz, a 29. §-ban foglalt kritériumok alkotmánybíróági próbáját általában nem állja ki.

A befogadási eljárásban előzetesen vizsgálhatja a testület az alaptörvény-ellenesség valószínűségét. Ennek során azonban rendkívül körültekintően kell eljárnia, ugyanis érdemi vizsgálat ekkor még nem zajlik. Véleményem szerint, csak akkor dönthet a visszautasítás mellett, ha az alkotmányjogi panasz tényállásából egyértelműen, minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy alaptörvény-ellenesség nem állhat fenn. Ellenkező esetben, ha csak kis gyanú is felmerül, a panaszt be kell fogadnia, és érdemben elbírálnia.

Az esetjogból megállapítható, hogy a testület a legnehezebb helyzetben a jogvédelmi szint behatárolásánál akkor van, ha a bírói döntés, a konkrét bírói jogértelmezés felülvizsgálatát kell elvégeznie. A testület következetesen próbál határvonalat húzni a bírói jogalkalmazás és annak alkotmánybíróági felülvizsgálata között. Előfordulnak azonban olyan ügyek is, ahol e határvonal Alkotmánybíróság általi megsértése kérdéses. Míg egyes esetekben a testület már-már túlzottan óvatosan kerüli annak a gyanúját, hogy a rendes bíróság hatáskörébe tartozó kérdésben eljárjon, addig más alkalmakkor kiterjesztően értelmezi felülvizsgálati hatáskörét, és olyan kérdések elbírálásába bonyolódik, amelyre nincs feljogosítva. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy utóbbi esetekben szinte kivétel nélkül valamelyik alkotmánybíró próbál a testülettel szemben kontroll funkciót gyakorolni, de legalábbis az esetleges alkotmánybíróági túlkapásra párhuzamos indokolásban, vagy különvéleményben felhívni a figyelmet.

Az alkotmányjogi panasz befogadási kritériumai széles mozgásteret biztosítanak a testületnek az ügyek szűrésére, és az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” objektívizálása meglehetősen nehéznek tűnik. E feltételnek elsősorban olyan problémák felelhetnek meg, amelyek megoldásához nem nyújt segítséget sem az Alaptörvény, sem pedig az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, illetve amelyekben a jogtudomány megosztott, vagy a probléma túlmutat az egyedi ügyön. Meggyőződésem szerint a testületnek a továbbiakban is arra kell törekednie, hogy e szempontokat következetesen alkalmazza, és feltétlenül kerülje el annak lehetőségét, hogy az alkotmányjogi panaszindítványok között szűrés helyett válogatni lehessen.

c) Az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB végzésből kikövetkeztethető állásfoglalása szerint *alkotmányjogi panasz-indítvánnyal nem kezdeményezhető alkotmánybíróági eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul*. E megállapítással a testület az alkotmányjogi panasz *jogorvoslati jellegét veszélyezteti*, és az

egész jogintézmény jövőbeli sorsát negatív irányba befolyásolja. Az alkalmazási tilalom konkrét ügyön túli kiterjesztése kétféle módon képzelhető el. Egyrészt, ha az Alkotmánybíróság az alapügyben [az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján] általános alkalmazási tilalmat mond ki, másrészt, ha utóbb az Alkotmánybírósághoz forduló panaszosok ügyében is kimondja az önálló alkalmazási tilalmat. Meglátásom szerint mindkét megoldás az alkotmányjogi panasz funkciójából következő, adott esetben kívánatos, bár egyértelműen az objektív alkotmányvédelmet is szolgáló megoldás. Előbbi azonban leginkább a még folyamatban lévő bírósági eljárásokra nézve képzelhető el, a jogbiztonság követelményét figyelembe véve. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak az önálló alkalmazási tilalomra irányuló panaszokat – ha annak egyéb feltételei fennállnak – mindenképpen be kellene fogadnia, és érdemben el kellene bírálnia.

6) *Tényleges jogvédelmi szint*

A munkajoghoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszügyek áttekintésével elsősorban az volt a célom, hogy adott jogterületen felmerülő (vélt vagy valós) alapjogsérelmek példáján keresztül az alkotmányjogi panasz valódi funkcionálását – az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent konkrét esetekkel is – szemléltessem. Mindebből általános érvényű következtetéseket nem lehet pontosan levonni, ugyanakkor a módszer alkalmas az alkotmányjogi panaszgyakorlatot jellemző tendenciák bemutatására.

Látható a visszautasító végzések dominanciája, az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok elenyésző száma, továbbá az az Alkotmánybíróságot jellemző, (a jogalkotó és igazságszolgáltató hatalom döntéseivel szembeni) tartózkodó szemlélet, ahogy az alkotmányjogi panaszindítványokat kezeli. A bemutatott esetek azt is igazolják ugyanakkor – nem mentesítve az Alkotmánybíróságot a sokszor túlzottan szigorú befogadási gyakorlat vádjától –, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz ügyekhez elbírálásra alkalmas indítványok szükségesek, amelyeknek nem kreált, hanem tényleges alkotmányos problémák feloldását kell célozniuk. A döntésekhez gyakorta kapcsolódó párhuzamos indokolások és különvélemények tükrözik az egyes alkotmánybírák sajátos szerepfelfogását is.

7) *Alternatív alapjog-érvényesítés*

A különböző alapjog-érvényesítő eljárások áttekintésével megállapítható, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer sokrétű, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra nézve, hogy alapjogsérelmük az Alkotmánybíróság által jogorvoslatot nyerjen. A joggyakorlatból azonban kitűnik, hogy e sokszínűség valójában meglehetősen relatív.

Számos olyan elméleti és gyakorlati akadály létezik, amelyek meggátolják az Alkotmánybíróságot abban, hogy az alaptörvény-ellenességet – még pontosabban az abból fakadó alapjogsérelmet – érdemben kezelhesse. Mindezt alátámasztja, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító határozatok száma meglehetősen alacsony, illetőleg jóval csekélyebb, mint az elutasító döntések és a visszautasító végzések száma.

2. Summary

The Fundamental Law that entered into force on 1st January 2012 gave rise to significant changes within the spheres of authority of the Constitutional Court. Among these changes in respect of the safeguard of fundamental law, special significance is attached to the reform of constitutional complaint, in the course of which legislation, to a certain extent, provided a new form and content to the legal institution, and opened a new dimension for the domestic system of the protection of the constitution. The omission of the abstract *actio popularis* characteristics of subsequent norm control authority and the introduction of the challengeability of judicial decisions before the Constitutional Court resulted in a material shift of stress concerning the function of the body, in which the renewed constitutional complaint gained an outstanding place and role.

The research aims to provide a comprehensive critical analysis of the most important theoretical and pragmatic criteria of constitutional complaint, and I will present the issues stemming from legal regulations and the practice of the constitutional court, the resolution of which may vitally contribute to the more effective functioning of constitutional complaint.

Prior to the analysis of the regulation in force and the connected constitutional practice, I take a close look at the place constitutional complaint, based on the former Constitution, fill within the system of fundamental law protection and scrutinize its actual prevalence. Besides, I compare the different views and standpoints formulated in the special literature regarding the institution of constitutional complaint. As part of the genetic analysis, I provide an evaluation of the various proposals having arisen during the parliamentary debate of the new Act on the Constitutional Court and demonstrate the acceptance of the new regulation in the special literature.

The functional comprehension of constitutional complaint requires the clarification of dogmatic initial questions nevertheless these questions cannot be treated completely independently from the developing Constitutional Court practice. In the principally

theoretical part, after typing constitutional complaint, I define the issue of entitlement relating to the subject of constitutional complaint, and in relation to its object, I delimit the scope of legal regulations and judicial decisions that can be challenged before the Constitutional Court. The prevalence of constitutional complaint is fundamentally influenced by the interpretation of the sphere of authority with respect to genuine constitutional complaints and to the resolution of the difficulties arising in relation to the interpretation of exceptional constitutional complaints.

In the chapter dealing with procedural law, I intend to elicit the principal procedural issues and to evaluate the statutory conditions as regards the functional and content sifters of constitutional complaint, and the tendencies of the Constitutional Court's activity connected to these conditions. In the course of evaluation, I give a detailed analysis of the issues concerning legal representation, deadline, *res iudicata* rule, the parallel proceedings with the Curia and the legal consequences of constitutional complaint.

The chapter revealing the aspects of the legal practice of constitutional complaint gives a summary of the constitutional complaint practice from the entry into force of the Fundamental Law to January 2016. The quantity of the Constitutional Court's activity in that period justifies the efficiency of constitutional complaint. The scrutiny of content filters particularly affectedness, the questions of constitutional significance, and the anti-Fundamental Law conduct that substantively influences judicial decisions, demonstrates that the criteria of the reception of constitutional complaints ensure a wide margin for sifting the cases, and the objective consideration of the "issue of fundamental constitutional significance" seems to be fairly difficult. The issues concerning complaints purporting to the ascertainment of prohibitions concerning several applications, substantially affect the prevalence of the remedial function of the complaint.

Thereafter, I give an analysis on the genuine legal protection provided by the Constitutional Court through constitutional complaint. I analyse the level of legal defence in a *Fundamental Law specific* way, through concrete legal cases, intending to present the function constitutional complaint plays in a given legal field, and I give *examples* for the violation of fundamental rights in the field of Labour law.

In the final chapter of the dissertation, I examine the alternative law enforcement mechanisms legal entities may resort to in order to resolve the encroachment of their fundamental rights. The characterization of subsequent judicial norm control and the activity of the Commissioner for Fundamental Rights, furthermore the analysis of advantages and disadvantages of certain options and their correlations available for

fundamental rights enforcement – including constitutional complaint -, provide orientation initially for the movers.

The scientific outcome of the dissertation can be utilized in three directions. To resolve issues deriving from legal regulation and Constitutional Court practice, my proposals are directed on the one hand towards legislators and on the other hand, towards the Constitutional Court in order that constitutional complaint should function as a more effective means of fundamental law protection. However, the theoretical and pragmatic examination of constitutional complaint, especially the interpretation of acceptance filters may serve as a guideline for future movers and legal representatives so that they will manage to apply these means of rights protection successfully.

Irodalomjegyzék

- 1) Ádám Antal: A közbírói eljárás fejlődési irányai. *Belügyi Szemle* 1995. 12. sz.
- 2) Ádám Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. *Jogtudományi Közlöny* 1992. 12. sz.
- 3) Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998
- 4) Adomeit, Klaus: Die gestörte Vertragsparität – ein Trugbild. *NWJ* 1994.
- 5) Antoš, Marek: Constitutional complaint and its limit in the Czech Republic. Charles University, Prague 2012
- 6) Banaszak, Boguslaw – Jarosz-Zukowska, Sylvia: Die Verfassnugsbeschwerde in Polen. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz.
- 7) Balogh-Békési Nóra: „Marbury felmentése” – Alkotmánybírósági hatáskör elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 10. sz.
- 8) Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. évi 1. sz.
- 9) Balogh Zsolt – Marosi Ildikó: Vonzások és taszítások – a bíróságok között. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz.
- 10) Berkes Lilla: Az ombudsman indítványozási tevékenységének háttere. In: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből* (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, Budapest 2015
- 11) Bitskey Botond – Bodnár Eszter – Csink Lóránt – Fröhlich Johanna – Köblös Adél – Marosi Ildikó – Gárdos-Orosz Fruzsina – Rajos Krisztina – Sonnevend Pál – Török Bernát: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. (szerk. Bitskey Botond – Török Bernát). HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2015
- 12) Bitskey Botond – Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – az első hónapok tapasztalatai. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz.
- 13) Borowski, Martin: The Beginnings of Germany’s Federal Constitutional Court. *Ratio Juris* Vol. 16. No. 2. 2003.

- 14) Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA-ÁJI. Alkotmányelőkészítő tanulmányok I. KJK 1995
- 15) Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepei kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (szerk. Dezső Márta – Kukorelli István). Rejtjel Kiadó, Budapest 2008
- 16) Brunner, Georg: Konstruktion des polnischen Grundrechtsschutzes. In: Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-beitritts (hg. Claus-Dieter Classen – Helmut Heiss – Anna Supron-Heidel). Tübingen 2004
- 17) Bojan Bugarcic: Courts as Policy-makers: Lessons from Transition. Harvard International Law Journal 2001. 42. sz.
- 18) Cappelletti, Mauro – Clarke Adams, John: Judicial review of legislation. European Antecedents and Adaptations. 79 Harvard Law Review 1966
- 19) Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers 2014. 8. sz.
- 20) Chronowski Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. Fundamentum 2014. 1-2. sz.
- 21) Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008
- 22) Classen, Claus Dieter: Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundeverfassungsgerichts. Archiv des öffentlichen Rechts 1997. Band 122.
- 23) Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. Alkotmánybírószági Szemle. 2011. 1. sz.
- 24) Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról. Jogesetek Magyarázata 2011. 2. sz.
- 25) Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól – Az elmozdíthatatlanság alkotmányjogi fogalma. Jogesetek Magyarázata 2012. 4. sz.
- 26) Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. Alkotmánybírószági Szemle 2012. 1. sz.

- 27) Darák Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. Alkotmánybírósági Szemle 2014. 1. sz.
- 28) Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007
- 29) Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004
- 30) Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. In: Hatékony-e a magyar jog (szerk. Katona Klára – Szalai Ákos). Pázmány Press, Budapest 2013
- 31) D. Tóth Balázs – Enyedi Krisztián – Halmai Gábor – Németh Attila – Polgári Eszter – Sólyom Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In: Fleck Zoltán (szerk.): Bíróságok a mérlegen. Pallas, Budapest 2008
- 32) Dworkin, Ronald: The Center Holds! New York Review of Books, 1992
- 33) Fiedler, Christoph: BVerfGE 18, 85 – Spezifisches Verfassungsrecht. Begrenzte Grundrechtsprüfung im Rahmen der Verfassungsbeschwerde. In: Verfassungsrechtsprechung, Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive (hg. Jörg Menzel). Mohr Siebeck, Tübingen 2000
- 34) Fröhlich Johanna: Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható panaszok befogadhatósága. Alkotmánybírósági Szemle 2013. 1. sz.
- 35) Gárdos-Orosz Fruzsina: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint. Acta Juridica Hungarica No. 4. 2012.
- 36) Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök. Jogi iránytű. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa 2011. 2. sz.
- 37) Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011
- 38) Garlicki, Lech: The experience of the Polish Constitutional Court in Constitutional Justice, East and West (szerk. Wojciech Sadurski). Kluwer Law International, The Hague 2002

- 39) Gentili, Gianluca: A Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges. Exploring Advantages for the Italian Constitutional Court. http://www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2012_volume_1/7.Gentili.pdf
- 40) Gusy, Christoph: Die Verfassungsbeschwerde. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988
- 41) Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja* 1994. 3-4. sz.
- 42) Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003
- 43) Holló András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. 1. sz.
- 44) Holló András: Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon. Bíbor Kiadó, Budapest 1997
- 45) Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2012
- 46) Jackson, Vicki J. – Tushnet, Mark: Comparative Constitutional Law. Foundation Press, New York 1999
- 47) Kadlót Erzsébet: Az indítványok szűréséről. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 1. sz.
- 48) Kállai Gábor: A közjog alapjai. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2005
- 49) Karakamisheva, Tanja: Constitutional Complaint – Procedural and Legal Instrument for Development of Constitutional Justice. (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia, and Republic of Macedonia). http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf
- 50) Karl Kreuzer: IPR und Bundesverfassungsgericht. FS Benda 1995
- 51) Kelemen Katalin: Access to Constitutional Justice in the new Hungarian Constitutional Framework. Life after the Actio Popularis? http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2466908
- 52) Kelemen Katalin: A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változások összehasonlító jogi szemszögből. *Fundamentum* 2011. 4. sz.

- 53) Kelemen Katalin: Van még pálya. A magyar alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum* 2011. 4. sz.
- 54) Kelemen Katalin: Dissenting Opinions in Constitutional Courts. *German Law Journal* 2013. Vol. 14. No. 8.
- 55) Kenderes György: A munkajogi és polgári jogi szabályozás viszonyának egyes alapkérdései. *Jogtudományi Közlöny* 2001. 2. sz.
- 56) Kenney, J. – Reisinger, William M. – Reitz, John C.: *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan, New York 1999
- 57) Kerševan, Erik: Die Verfassungsbeschwerde in Slowenien. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz.
- 58) Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In: *Alkotmánybíráskodás*. (szerk. Kilényi Géza) Unió, 1993
- 59) Kilényi Géza: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garanciarendszerében. In.: *Jogi beszélgetések*. Kaposvár 1993-1996
- 60) Kiss György: *Munkajog*. Osiris, Budapest 2005
- 61) Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. JUSTIS Tanácsadó Betéti társaság, Pécs 2010
- 62) Kiss György: Néhány észrevétel a „munkához való jog”, illetve a foglalkozás és a munkavégzés szabad megválasztása alapjogi minősítéséhez. In: *Tanulmányok Erdősy Emil 80. Születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2005
- 63) Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: *Bevezetés a munkajogba*. JUSTIS, Pécs 2007
- 64) Kocsis Miklós – Tilk Péter: *Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybevétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2012
- 65) Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In: *Közérdek és közigazgatás* (szerk. Szamel Katalin). MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008
- 66) Kommers, Donald: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press, Durham 1997

- 67) Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle 2010. 1. sz.
- 68) Köblös Adél: A „régí típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. Alkotmánybírósági Szemle 2012. 1. sz.
- 69) Köblös Adél: A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből (szerk. Berkes Lilla – Csink Lóránt). Pázmány Press, Budapest 2015
- 70) Köblös Adél: A kivételes panasz szerepe az alkotmányos jogok védelmében. In: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Tóth Judit). Szeged 2015
- 71) Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az Alkotmánybíróság. In: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények (szerk. Kukorelli István). Osiris Kiadó, Budapest 2003
- 72) Kumm, Mattias: Who is afraid of the Total constitution? Constitutional Rights as Principles and Constitutionalization of Private Law. German Law Journal 2006. 4. sz.
- 73) Kumm, Mattias – Ferreres Comella, Victor: What is so Special about Constitutional Rights in Private Litigation. In: The Constitution in Private Relations, Expanding the Constitutionalism (Szerk. Andras Sajo – Renata Uitz) Eleven International Publishing, 2005
- 74) Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2012
- 75) Küpper, Herbert: Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft. Jahrbuch für Ostrecht. Verlag C. H. Beck, München 2015
- 76) Lachmayer, Konrad – Hartwig, Matthias – Álvarez, L. Á. – Göttinger, V. – Sucker, S.: A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés. Alkotmánybírósági Szemle 2011. 2. sz.
- 77) Lábady Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. Magyar Jog 1991. 7. sz.
- 78) Lábady Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. Világosság 1993. 1. sz.

- 79) Láposy Attila: Populáris akcióból ombudsmani akciók? Magyar Közigazgatás – Új folyam 2011. 3. sz.
- 80) Láposy Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. Közjogi Szemle 2013. 3. sz.
- 81) Lorz, Ralph Alexander: Standing to raise constitutional issues in Germany. In: Richard S. Kay (szerk.): Standing to raise constitutional issues: Comparative perspectives. Bruylant, Brüsszel 2005
- 82) Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest 1942
- 83) Maszong Attila: Alapjogok érvényesítése a munkajogban a munkaügyi ellenőrzés során. In: Jogvédelmi kaleidoszkóp. A jogvédelem elmúlt öt éve (2009-2014) Magyarországon (szerk. Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa). Pólay Elemér Alapítvány Iursiperitus Betéti Társaság, Szeged 2015
- 84) Mavčič, Arne: The Constitutional Review. Vandeplass Publishing, USA 2013
- 85) Nino Tsereteli: Mechanism of Individual Complaints – German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis. http://www.etd.ceu.hu/2007/tsereteli_nino.pdf
- 86) Osztoivits András: A valódi alkotmányjogi panasz egyes eljárásjogi kérdéseiről. Alkotmánybírósági Szemle 2012. 1. sz.
- 87) Paczolay Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. Alkotmánybírósági Szemle 2012. 1. sz.
- 88) Patrono, Mario: The Protection of Fundamental Rights by Constitutional Courts – A Comparative Perspective. www.upf.pf/IMG/doc/6Patrono.doc
- 89) Pestalozza, Christian: Die echte Verfassungsbeschwerde. De Gruyter Recht, Berlin 2006
- 90) Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony. HVG-Orac, Budapest 2011
- 91) Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002
- 92) Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013

- 93) Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009
- 94) Pintarič, Tomislav: Die Verfassungsbeschwerde in Kroatien. Osteuropa Recht 2014. 3. sz.
- 95) Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi Kiadó, Budapest 1994
- 96) Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság végzése a széksértésről. Határidő-számítás és a közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatósága. Jogesetek Magyarázata 2013. 1. sz.
- 97) Rittner, Fitz: Die gestörte Vertragsparität und das Bundesverfassungsgericht. NJW 1994
- 98) Robbers, Gerhard: Für ein neues Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Fachgerichtsbarkeit – Möglichkeit und Inhalt von „Formeln“ zur Bestimmung von verfassungsrechtlicher Kompetenzweite. Neue Juristische Wochenschrift 1998. 14. sz.
- 99) Sadurski, Wojciech: Rights before courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Springer, New York-London 2014
- 100) Sadurski, Wojciech: Twenty Years After the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe. Sydney Law School Research Paper No. 09/69 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1437843
- 101) Sajó András: Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary. Oxford Journal of Legal Studies 1995. 15. sz.
- 102) Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004
- 103) Sodan, Helge – Ziekow, Jan: Grundkurs Öffentliches Recht. Beck, München 2005
- 104) Sólyom László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátosságai. In: Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére. Pécs 1996
- 105) Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001
- 106) Somody Bernadette: Alapjogi bíráskodás – Alapjogok az ítékezésben. L' Harmattan, Budapest 2013

- 107) Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix: Az alapjogi bírászkodás kézikönyve. HVG-ORAC, Budapest 2013
- 108) Somody Bernadette: Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum* 2012. 2. sz.
- 109) Somody Bernadette – Vissy Beatrix: Citizen's role in constitutional adjudication in Hungary: from the actio popularis to the constitutional complaint. In: *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae: Sectio Iuridica*. Tom. 53. (szerk. Dezső Márta – Király Miklós). ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2012
- 110) Spuller Gábor: *Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn*. Peter Lang, Frankfurt 1998
- 111) Spuller Gábor: Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects. *German Law Journal* 2014. Vol. 15. No. 4.
- 112) Szabó Máté: Alkotmánybírászkodás és ombudsmani tevékenység – Az Alaptörvény által kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle* 2012. 2. sz.
- 113) Szabó Máté: The elements of citizen participation and the defence of their rights in the activity of the Hungarian Ombudsman. *Iustum Aequum Salutare* 2013. 4. sz.
- 114) Szabó Miklós: *Jogi alapfogalmak*. Prudentia Iuris, Miskolc 2003
- 115) Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest 2003
- 116) Szigeti Péter: Hatalommegosztás - Alkotmánybíróság. *Világosság* 1993. 1. sz.
- 117) Steinberger, Helmut: *Models of constitutional jurisdiction*. Council of Europe, Strasbourg 1993
- 118) Teitel, Ruti: *Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation*. *Yale Law Journal* 1997. Vol. 106. No. 7.
- 119) Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásnak kapcsolódási pontja. *Bírák Lapja* 2002. 2. sz.
- 120) Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011. 2. sz.
- 121) Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011. 2. sz.
- 122) Tomoszek, Maxim: *Die Verfassungsbeschwerde in Tschechien*. *Osteuropa Recht* 2014. 3. sz.

- 123) Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006
- 124) Uitz Renáta: Egyéni jogsérelemek és az Alkotmánybíróság. Fundamentum 1999. 2. sz.
- 125) Umbach, Dieter C. – Clemens, Thomas – Dolinger, Franz-Wilhelm (hg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005
- 126) Vanberg, Georg: The Politics of Constitutional Review in Germany. Cambridge University Press, New York 2005
- 127) Vincze Attila – Csuhány Péter – Sonnevend Pál – Jakab András: Az Alkotmánybíróság. In: Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest 2009
- 128) Visegrády Antal: A jog hatékonyságának normatív alapjai. In: A jog kultúrája és etikája (szerk. Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal). Bíbor Kiadó, Miskolc 2014
- 129) Vissy Beatrix: Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban. Merre mutat az alkotmányjogi panasz iránytűje? Magyar Közigazgatás 2012. 2. sz.
- 130) Vissy Beatrix: A bírói döntések alkotmánybíróági felülvizsgálata mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In: Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). HVG-ORAC, MTA TK, Budapest 2015
- 131) Vissy Beatrix: A valódi alkotmányjogi panasz legitimitása Hans Kelsen szemszögéből. Közjogi Szemle 2015. 3. sz.
- 132) Zaccaria Márton Leó: Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól. Glossa Iuridica – II. évfolyam 1. Sz.
- 133) Zakariás Kinga: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. Alkotmánybíróági Szemle 2011. 2. sz.
- 134) Zakariás Kinga: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtswirkung im Privatrecht. Iustum Aequum Salutare 2009. 4. sz.
- 135) Zuck, Wolf-Rüdiger: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. C. H. Beck, München 2006

A témakörben publikált tanulmányok

- 1) Alkotmányjogi panasz a parlamenti vitában. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 32-39. o.
- 2) Az alkotmányjogi panasz kivételes esete. *Jogtudományi Közlöny* 2012. 11. sz. 470-477. o.
- 3) A megújult alkotmányjogi panasz. In: Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója Tanulmánykötet. (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter). PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2012. 261-272. o.
- 4) Az alkotmányjogi panasz első fél éve. *Közjogi Szemle* 2012. 4. sz. 38-44. o.
- 5) Alkotmányjogi panasz: az első év mérlege – befogadási szűrők működésben. *Ügyvédek Lapja* 2013. május-június 16-19. o.
- 6) Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege: Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013 (II. 28.) AB végzéséhez. *Fundamentum* 2013. 1. sz. 76-83. o.
- 7) Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái. (Társszerző: Bencsik András) *Közjogi Szemle* 2013. 3. sz. 24-32. o.
- 8) A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírósági gyakorlatra. *JURA* 2014. 1. sz. 235-240. o.
- 9) Válogatás vagy szűrés? Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz eljárásban. In: Törő Csaba – Cservák Csaba – Rixer Ádám – Fábián Ferenc – Miskolczi Bodnár Péter – Deres Petronella – Trencsényiné Domokos Andrea (szerk.): IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013. Jog és Állam 19. sz. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest 2014. 53-60. o.
- 10) Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. (Társszerző: Lukonits Ádám) *Jogtudományi Közlöny* 2014. 9. sz. 411-420. o.
- 11) Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn. (Társszerző: Zeller Judit) *Osteuropa-Recht* 2014. évi 3. sz. 301-311. o.

- 12) Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. *Európai Jog* 2014. 6. sz. 12-16. o.
- 13) Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta. (Társszerző: Tilk Péter) *JURA* 2015. 1. sz. 70-77. o.
- 14) The Hungarian Constitutional Court’s judgement concerning the preliminary ruling procedure – comments on a rejection order. Pécs Journal of International and European Law. *Pécs Journal of International and EU Law* 2015. 1. sz. 37-43. o.
- 15) Az alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. (Társszerző: Tilk Péter) In: Jog és politika határán: Az Alkotmánybíróság Magyarországon 2010 után (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). HVG-ORAC, Budapest 2015. 41-74. o.
- 16) Alapjogvédelem a munkajogban. Pécsi Munkajogi Közlemények. Monográfiák 4. (Társzerző: Bankó Zoltán) *UTILITATES*, Pécs 2015. 7-325. o.